

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Dettes Interalliées

LEUR RÈGLEMENT

« It is through the meeting of
conflicting views in the forum
of public opinion that truth is
sought and ascertained in a
democracy. »

Otto H. KAHN.

Thèse pour le Doctorat
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 3 Mars 1923, à 3 h. 1/2

PAR

RENÉ CASSINELLI

Président : M. GERMAIN-MARTIN.

Suffragants : { MM. ALLIX.
 NOGARO.

PARIS

AUX ÉDITIONS DE LA VIE UNIVERSITAIRE
13, Quai de Conti (VI^e)

1923



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Dettes Interalliées

LEUR RÈGLEMENT

« It is through the meeting of
conflicting views in the forum
of public opinion that truth is
sought and ascertained in a
democracy. »

Otto H. KAHN.

Thèse pour le Doctorat

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 3 Mars 1923, à 3 h. 1/2

PAR

RENÉ CASSINELLI

Président : M. GERMAIN-MARTIN.

Suffragants : { MM. ALLIX.
NOGARO.

PARIS

AUX EDITIONS DE LA VIE UNIVERSITAIRE

13, Quai de Conti (VI^e)

1923

Les Dettes Intéressées

LEUR RÉGLEMENT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Depuis que la Paix est censée régner dans le Monde, de multiples travaux, considérables autant par leur importance propre que par la qualité de leurs auteurs, ont été consacrés au problème morose des réparations. Personne ne s'est jamais occupé avec la même sollicitude des dettes interalliées. Ce silence, volontaire ou non, s'explique par le caractère académique de la question pendant la guerre et longtemps après, par les délais accordés aux nations débitrices. Ces délais expirés, on s'aperçoit, parfois trop tard, que dettes et réparations forment les maillons extrêmes de la chaîne qui maintient l'Europe dans une situation si troublée ; selon leur intérêt, les divers peuples de l'ancien continent essaient de se dégager de l'emprise en brisant l'un ou l'autre de ces maillons, et c'est merveille de voir rivaliser chacun d'ardeur et d'adresse égoïstes afin que seul soit rompu celui auquel il s'est attaqué et que le lien, toujours rivé à une extrémité, conserve la longueur et la solidité nécessaires pour entourer le rival. Mais tout effort individuel échoue : pour vaincre la résistance il faut la pression combinée de tous ; cette coopération est irréalisable : chacun s'énervé et se contente de secouer rageusement un des bouts de l'entrave.

Les deux problèmes, sur le plan économique aussi bien que politique sont liés d'une façon indissoluble. Mais la question des

dettes interalliées est beaucoup plus complexe quant au fond que celle des réparations : l'Allemagne, sans aucun doute, doit payer une indemnité dont le montant seul est discuté ; les alliés débiteurs contestent l'existence même de leurs obligations et en proposent l'annulation. Des articles nombreux ont paru dans les pays intéressés, dont la plupart, s'adressant à la masse des lecteurs furent écrits pour les besoins de la cause. Nous n'avons pas l'intention de suivre cette voie ; il nous semble préférable, afin d'éviter de nouvelles désillusions, d'essayer de déterminer impartialement nos droits et nos devoirs en la matière. Le but de cette étude est de rassembler les divers arguments invoqués en faveur ou à l'encontre d'une remise des dettes interalliées, arguments épars dans une foule d'opuscules, de revues et de journaux, sans nous abstenir toutefois de formuler notre opinion.

Malgré le rapport étroit qui existe entre les deux éléments des dettes internationales, nous éviterons, dans la mesure du possible, de nous laisser entraîner hors des limites que nous nous sommes tracées. Nous ferons à la question des réparations de simples allusions, mais suffisantes pour qu'on se rende compte qu'elle domine toutes les conversations européennes sur les dettes interalliées.

Ces dettes sont nées du besoin pour les peuples de la Grande Alliance de se procurer les moyens de payer les approvisionnements de toute nature qu'il leur fallait acheter au loin ; la production nationale, en raison de la pénurie des forces productives et de l'accroissement de la consommation, ne suffisait plus pour satisfaire les immenses besoins. Jusqu'au mois d'avril 1917 principalement, les Alliés durent faire appel aux populations neutres ; la France, l'Angleterre, la Russie recueillirent sur divers marchés les fonds nécessaires pour alimenter leurs Trésoreries,

soit en émettant des emprunts publics, soit en se faisant ouvrir des crédits bancaires. Les Etats-Unis furent le principal pourvoyeur de l'Entente en marchandises et par suite en argent. Ces dettes, contractées entre un Etat ou d'autres personnes publiques et les particuliers américains ne constituent pas ce qu'on est convenu d'appeler les dettes interalliées ; elles ont un caractère purement commercial (1), aucune contestation ne fut jamais élevée sur leur réalité ; les intérêts et l'amortissement en furent et en seront toujours régulièrement payés.

C'était avant l'entrée en guerre de l'Amérique, la seule aide financière que fût en mesure de nous accorder ce pays ; le Trésor Fédéral, sous peine de se départir de sa neutralité, ne pouvait intervenir directement ; tout au plus avait-il le droit de permettre les arrangements de crédit entre ses nationaux et les belligérants ; cette autorisation fit l'objet d'une déclaration du département d'Etat, à l'occasion du premier emprunt français à New-York, en mars 1915. Au 1^{er} avril 1917, le montant des prêts consentis par les particuliers américains s'élevait respectivement :

Pour la France.....	à \$ 733,8 millions
Pour la Grande-Bretagne.	à \$ 1369,2 millions
Pour le Canada.....	à \$ 425 millions
Pour la Russie.....	à \$ 121,2 millions (2)

L'Angleterre, abstraction faite de ses Dominions, emprunta environ deux fois plus que la France. C'est que la Grande-Bretagne, jusqu'en 1917, fût le pivot financier de l'Entente. Les Alliés avaient convenu de concentrer sur Londres l'or qu'il leur aurait

(1) De même doivent être considérées comme telles certaines dettes contractées entre Trésoreries après les hostilités parce qu'elles ont leur origine dans les achats de stocks destinés à être revendus ou dans des livraisons de céréales ou de secours de toutes espèces aux populations civiles.

(2) Annual Report 1920, p. 352.

fallu envoyer à l'étranger afin de remédier à la dépréciation du change ; grâce à cette augmentation du stock métallique, l'Angleterre pouvait emprunter plus largement encore que ne lui aurait permis sa position de premier ordre sur le marché international. En retour, elle ouvrait des crédits à ses Alliés continentaux. Telle est l'origine des dettes interalliées européennes, dettes politiques, puisqu'elles furent contractées uniquement d'Etat à Etat (1).

Les avances anglaises à la France furent consenties en vertu d'accords successifs. Le premier remonte au 30 avril 1915 ; il prévoyait l'ouverture d'un crédit de 42 millions de livres sterling, moyennant la vente par la Banque de France à la Banque d'Angleterre de 20 millions de livres d'or.

Le 9 février 1916, une opération analogue assurait à notre pays, contre livraison de 12 millions de livres d'or, une avance supplémentaire de £ 18 millions, à laquelle s'ajoutait un crédit mensuel de £ 4 millions (2).

D'autres conventions, dont celles du 25 avril 1916 et du 25 août 1916 (3), complétées par avenant du 19 janvier 1917, portèrent le montant des crédits ouverts à environ £ 340 millions et les expéditions d'or de la Banque de France au chiffre de £ 112 millions, dont 35 seulement furent définitivement livrés à la Banque d'Angleterre. Dès le mois d'avril, en effet, on avait convenu, afin

(1) Durant cette période, la France contracta également sur le marché londonien des prêts commerciaux. Ainsi elle émit directement dans le public, en 1915, des bons du Trésor, aujourd'hui disparus, libellés en £ pour un capital nominal de £ 10 millions. Mais la principale opération de ce genre est constituée par l'avance consentie à la Banque de France par la Banque d'Angleterre (25 avril 1916) d'un montant primitif de £ 60 millions, garantie par la fourniture d'un dépôt d'or égal au tiers de la somme avancée. On sait que la Banque de France en a commencé le remboursement anticipé depuis le 31 août 1922.

(2) Ces sommes devaient servir à effectuer des paiements, la première à l'Amérique, la seconde à l'Angleterre.

(3) L'accord du 25 août 1916 fut signé à Calais.

de sauvegarder la stabilité monétaire interne de la France, que l'or expédié ne serait plus vendu, mais prêté et qu'il serait rendu à l'institut d'émission français au fur et à mesure du remboursement des avances correspondantes (1). Dans le même temps, de gros envois de métal furent faits par le Trésor britannique aux Etats-Unis (2), « afin, écrit M. DÉCAMPS, d'y créer et d'y maintenir un Etat d'abondance, presque de saturation monétaire, qui forçât pour ainsi dire la finance privée américaine à consentir de larges crédits ».

En représentation de ces avances, le Gouvernement français a remis à la Banque d'Angleterre, pour être escomptés pour un an au taux courant, des Bons du Trésor, qui font chaque année l'objet d'un renouvellement et dont les intérêts payables d'avance se capitalisent en fait et sont réglés à chaque échéance par de nouveaux bons (3). Le remboursement du capital et des intérêts arriérés était prévu aux époques suivantes :

Un an après la conclusion de la Paix (c'est-à-dire, au regard de la loi anglaise, un an après le 1^{er} septembre 1921) : £ 23.500.000 de capital et £ 5.423.000 d'intérêts ;

Deux ans après la conclusion de la Paix : £ 28 millions de capital et £ 5.707.457 d'intérêts ;

Trois ans après la conclusion de la Paix (1^{er} septembre 1924) : tout le reste de la dette française.

(1) Ces renseignements sont tirés du livre « Les Changes étrangers », œuvre de M. J. DÉCAMPS, directeur du Service des Etudes économiques à la Banque de France, et des dossiers que M. DÉCAMPS a eu l'obligeance de nous communiquer.

(2) Cf. statistiques dans l'Annual Report of the Secretary of the Treasury. Not. 1917, p. 24.

Le stock d'or américain passa de \$ 1.816.000.000 en 1914 à \$ 3.041.500.000 en 1917.

(3) Projet de Budget Français pour l'exercice 1923. Exposé des motifs et Budget du Ministère des Finances.

La France, d'autre part, en vertu des principes établis à la Conférence de Paris, du 5 février 1915, faisait à la Russie et aux petits Etats alliés d'importantes avances sous la forme de Bons du Trésor que les Gouvernements escomptaient à la Banque de France.

Le 6 avril 1917, les Etats-Unis déclaraient ouvertes les hostilités avec l'Allemagne. Le mécanisme de financement de la guerre allait se transformer ; l'émission d'emprunts commerciaux cessa à peu près complètement. Le Trésor Fédéral devint le banquier des nations associées. Le rôle de la place de Londres comme centre de compensation des règlements internationaux se trouvait considérablement réduit. L'Angleterre n'en continua pas moins ses avances à ses alliés ; mais elle en limita le montant par une série de nouveaux accords (mai, juin, août 1917), qui furent par la suite prorogés de mois en mois en raison des besoins en devises anglaises de la France et de l'Italie.

Le 25 avril 1917, l'Amérique ouvrit un premier crédit de \$ 200 millions à la Grande-Bretagne, suivi bientôt d'avances similaires aux autres puissances, le 3 mai, \$ 25 millions à l'Italie ; le 8, \$ 100 millions à la France ; le 16, \$ 45 millions à la Belgique et \$ 100 millions à la Russie. En six mois, les Etats que nous venons d'énumérer reçurent respectivement : \$ 1,19 milliard, \$ 200 millions, \$ 690 millions, \$ 52 millions, \$ 200 millions. Ces prêts ne furent jamais consentis largement mais par petites fractions au fur et à mesure des demandes alliées (1). Pourtant, le Secrétaire du Trésor avait obtenu du Congrès une autorisation beaucoup plus étendue puisque le montant des sommes dont il pouvait disposer avait été porté progressivement à \$ 10 milliards par les

(1) Cf. Tableau détaillé paru dans l'Annual Report 1919 exhibit 48, p. 312 et suivantes.

lois du Congrès en date du 24 avril 1917, 24 septembre 1917, 4 avril 1918, et 9 juillet 1918 (1).

Ces lois, connues sous le nom de Liberty Bond Acts, accordaient au Trésor la faculté d'émettre dans le public américain, des obligations fédérales (2), afin de régler les dépenses effectuées pour les besoins de la défense nationale et aussi « afin d'établir des crédits en faveur des Gouvernements étrangers en guerre avec les ennemis des Etats-Unis ». Mais le Secrétaire du Trésor ne pouvait stipuler, à l'égard des nations alliées, des conditions de prêt qui fussent plus favorables que celles dont jouissaient les prêteurs nationaux (3).

(1) Avril 1917	\$ 3	milliards
Septembre 1917	\$ 3	»
Avril 1918	\$ 1,5	»
Juillet 1918	\$ 1,5	»

(2) Ce furent les quatre emprunts de la Liberté dont il est utile de connaître les principales modalités :

	Taux d'intérêt o/o	Date de Remboursement
1 ^{er} Liberty Loan.....	3 1/2 converti en 4 1/4	15 juin 1947
2 ^e Liberty Loan.....	4 converti en 4 1/4	15 Novembre 1942
3 ^e Liberty Loan.....	4 1/4	15 Septembre 1928
4 ^e Liberty Loan.....	4 1/4	15 Octobre 1938

(3) Cf. p. ex. : act du 24 septembre 1917 (Second Liberty Bond Act).

« SECTION 1. — Le Secrétaire du Trésor, avec l'approbation du Président, est autorisé à emprunter sur le crédit des Etats-Unis... une somme ne dépassant pas dans l'ensemble... \$ 7.538.945.460 et à émettre en conséquence, en plus des \$ 2.000.000.000 déjà placés ou offerts en souscription en vertu de la loi du 24 avril 1917, etc...

« SECTION 2. — Afin de mieux assurer... la poursuite efficace de la guerre, le Secrétaire du Trésor, avec l'approbation du Président, est autorisé à accorder des crédits à tout Gouvernement étranger en guerre avec les ennemis des Etats-Unis... à acquérir au pair les obligations que ces Gouvernements pourront émettre... pourvu que la date de remboursement n'en soit pas plus tardive que celle des obligations américaines émises en vertu de la présente loi ou de la loi du 24 avril 1917... et que l'intérêt qu'elles produiront ne soit pas inférieur au taux le plus élevé des obligations américaines qui auraient été émises au moment de cet achat en vertu de la loi du 24 avril 1917 ou de la présente loi... Toutes les obligations de cette espèce comporteront tel dispositif qui permette au Secrétaire du Trésor d'en opérer propor-

En représentation de ces avances, les pays emprunteurs remettent à la Trésorerie des « certificats de dette », remboursables à vue (1) en or des Etats-Unis et productifs d'un intérêt primitivement variable (depuis 3 %), mais qui fût fixé par la suite au taux uniforme de 5 pour cent (2).

tionnellement la conversion partielle en obligations productives d'un intérêt plus élevé, au cas où les obligations américaines émises en vertu de la présente loi devraient être converties en titres productifs d'un intérêt plus élevé...

Afin que soient réalisées les avances prévues dans la présente section, est allouée une somme de \$ 4.000.000.000, en addition de toute somme déjà allouée en vertu de la section 2 de la loi du 24 avril 1917 qui pourrait n'être pas épuisée.

« SECTION 3. — Le Secrétaire du Trésor est autorisé... à convertir, en tels termes et formes qu'il jugera bon, toutes obligations à court terme, d'un Gouvernement étranger, qui auraient été acquises en vertu de la présente loi ou de la loi du 24 avril 1917, en obligations à long terme du même Gouvernement, dont la date de remboursement ne sera pas plus lointaine que celle des obligations américaines émises en vertu de la présente loi ou de la loi du 24 avril 1917... L'intérêt de toutes obligations à long terme au moment de leur création ne devra pas être inférieur à celui des obligations à court terme ainsi converties ; à en recevoir le paiement, à l'échéance ou avant l'échéance ; à en opérer la vente (mais pas à un prix inférieur au prix d'achat, à moins qu'il n'en soit décidé autrement par le législateur), et à consacrer les sommes ainsi reçues (de même que toute somme payée par les Gouvernements étrangers en remboursement d'une partie du capital de leurs obligations) au rachat, mais seulement au pair et au-dessous du pair... des obligations fédérales émises en vertu de la présente loi ou de la loi du 24 avril 1917, et, dans le cas où celles-ci ne pourraient être rachetées dans de telles conditions, d'obligations américaines quelconques qui pourraient à l'époque être rachetées au pair ou au-dessous du pair. »

(1) Les premiers certificats étaient remboursables à terme ; il n'en existe plus aujourd'hui.

(2) Voici un modèle d'obligation, reçue en exécution du quatrième Liberty Bond Act :

CERTIFICATE OF INDEBTEDNESS

\$ (Montant en chiffres)

Le Gouvernement (Nom du Gouvernement étranger) s'engage à payer aux Etats-Unis d'Amérique ou à ses représentants, la somme de (nombre de dollars en lettres) à vue, ainsi que les intérêts courant à partir de ce jour au taux de (taux pour cent) pour cent l'an. Le

Les Gouvernements européens (la Russie exceptée), acquittèrent régulièrement le paiement des intérêts de leur dette à l'Amérique jusqu'au 15 mai 1919 inclus. Des accords intervinrent par la suite, en vertu desquels le service des arrérages fut suspendu pendant trois ans. Les intérêts non réglés ne sont pas capitalisés (1).

En 1922, le bilan respectif des anciennes nations alliées ou associées s'établissait comme suit (2) :

capital et les intérêts seront payés, sans qu'il soit tenu compte d'aucune taxe (Nom du Gouvernement) présente ou future, en monnaie d'or des Etats-Unis d'Amérique, au titre actuel, à la Sous-Trésorerie des Etats-Unis à New-York ou, au gré du porteur, à la Trésorerie des Etats-Unis à Washington.

Ce certificat sera converti par le Gouvernement de (Nom du Gouvernement étranger), si le Secrétaire du Trésor des Etats-Unis en fait la demande, au pair, en un montant égal d'obligations or (taux pour cent) pour cent du Gouvernement de (Nom du Gouvernement étranger), conformément aux dispositions des lois du Congrès des Etats-Unis, connues respectivement sous l'appellation de second Liberty Bond Act, troisième Liberty Bond Act, et quatrième Liberty Bond Act. Si des obligations des Etats-Unis, émises en vertu de ces lois, devaient être converties en obligations des Etats-Unis portant un intérêt plus élevé que 4 1/2 pour cent l'an, une part proportionnelle d'obligations du Gouvernement (Nom du Gouvernement étranger) reçues par les Etats-Unis en vertu de ces mêmes lois, sera, à la demande du Secrétaire du Trésor, convertie en obligations du Gouvernement de (Nom du Gouvernement étranger), portant intérêt à un taux dépassant le taux précédent d'un montant égal à la différence en excédent entre le taux d'intérêt des obligations des Etats-Unis émises en raison de cette conversion et le taux de (taux actuel des obligations étrangères) pour cent, mais ne pouvant en aucun cas être inférieur au plus haut taux d'intérêt supporté par lesdites obligations américaines.

(Signature du Représentant du Gouvernement étranger)

Pour le Gouvernement de.....

(Nom du Gouvernement étranger)

(Date).....

(1) Seule l'Angleterre a repris ses paiements depuis le 15 octobre 1922.

(2) Il conviendra d'en excepter le montant des dettes commerciales que nous ferons figurer dans ces tableaux à titre documentaire.

1° ÉTATS

ÉTAT DES AVANCES A DES GO

	DETTE POLITIQUE		DETTE	
	OBLIGATIONS reçues en vertu des Liberty Bond Acts		OBLIGATIONS reçues en paiement de l'excédent de matériel de guerre (act du 9 Juillet 1918)	
	CAPITAL	INTÉRÊTS (au 15 Nov. 1922)	CAPITAL	INTÉRÊTS
	<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>
Arménie				
Autriche				
Belgique	347,251,012,40(1)	60,073,383,65	29,872,732,54	(2)
Cuba	7,740,500,00	(2)		
Tchécoslovaquie	61,974,041,10	10,136,141,81	20,612,300,11	2,959,392,88
Esthonie			12,213,377,88	1,832,006,70
Finlande				
France	2,933,495,070,15	503,386,036,61	407,341,145,01	(2)
Grande-Bretagne	4,135,818,358,44	611,044,201,85		
Grèce	15,000,000,00	750,000,00		
Hongrie				
Italie	1,648,034,050,90	284,681,434,61		
Lettonie			2,521,869,32	252,014,20
Libéria	26,000,00	3 518,85		
Lithuanie			4,159,491,96	623,923,80
Nicaragua			170,585,35	
Pologne			59,678,604,07	7,042,817,10
Roumanie	23,205,819,52	3,925,703,00	12,922,675,42	1,938,401,34
Russie	187,729,750,00	39,214,326,16	406,082,30	10,152,06
Serbie	26,126,574,59	4,611,738,14	24,978,020,99	3,382,349,78
	9,386,311,177,10	1,517,826,483,68	574,876,884,95	18,041,057,86

- (1) La plupart de ces dettes de la Belgique ont été prises en compte par l'Allemagne (Traité de Versailles, art. 232).
 (2) Intérêts payés à l'échéance.

UNIS

ERNEMENTS ÉTRANGERS (1922)

COMMERCIALE							
OBLIGATIONS reçues par l'Administration Américaine de secours (act du 25 Fév. 1919)		OBLIGATIONS détenues par la Corporation Américaine des céréales		TOTAL		TOTAL GÉNÉRAL	
CAPITAL	INTÉRÊTS	CAPITAL	INTÉRÊTS	CAPITAL	INTÉRÊTS		
<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>	<i>En dollars</i>	
8,028,412,15	1,204,261,83	3,931,505,34	472,995,05	11,959,917,49	1,677,256,88	13,637,174,37	
.....	.....	24,055,708,92	2,886,685,08	24,055,708,92	2,886,685,08	26,942,394,00	
.....	.....	.....	.....	377,123,745,94	60,073,383,65	437,197,129,59	
.....	.....	.....	.....	7,740,500,00	(2)	7,740,500,00	
6,428,089,19	964,213,38	2,873,238,25	344,788,60	91,887,668,65	14,404,536,67	106,292,205,32	
1,785,767,72	257,618,96	.....	.....	13,999,145,60	2,089,625,66	16,088,771,26	
8,281,926,17	1,012,436,10	.....	.....	8,281,926,17	1,012,436,10	9,294,362,27	
.....	.....	.....	.....	3,340,746,215,16	503,386,085,61	3,844,132,250,77	
.....	.....	.....	.....	4,135,818,358,44	611,044,201,85	4,746,862,560,29	
.....	.....	.....	.....	15,000,000,00	750,000,00	15,750,000,00	
.....	.....	1,685,835,61	202,300,28	1,685,835,61	202,300,28	1,888,135,89	
.....	.....	.....	.....	1,648,034,050,90	284,681,434,61	1,932,715,485,51	
2,610,417,82	391,562,67	.....	.....	5,132,287,14	643,576,87	5,775,864,01	
.....	.....	.....	.....	26,000,00	3,518,85	29,518,85	
822,136,07	123,320,40	.....	.....	4,981,628,03	747,244,20	5,728,872,23	
.....	.....	.....	.....	170,585,35	.....	170,585,35	
1,671,749,36	7,750,762,41	24,312,514,37	2,825,229,50	135,662,867,80	17,618,809,01	153,281,676,81	
.....	.....	.....	.....	36,128,494,94	5,864,104,34	41,992,599,28	
4,465,465,07	488,192,56	.....	.....	192,601,297,37	39,712,670,78	232,313,968,15	
.....	.....	.....	.....	51,104,595,58	7,994,087,92	59,098,683,50	
4,093,963,55	12,192,368,31	56,858,802,49	6,731,998,51	10,102,140,829,09	1,554,791,908,36	11,656,932,737,45	

2° ANGLETERRE

BILAN DES DETTES ET CRÉANCES EXTÉRIEURES

AU 31 MARS 1922

		CRÉDITS (1)		DETTES (2)	
		en millions de £		en millions de £ au pair	
DETTES POLITIQUES	Avances de guerre alliées :				
	Russie	655		Etats-Unis	851
	France	584		Canada	25,3
	Italie	503		Japon	3
	Yougo-Slavie	25		Straits settlements..	7,66
	Divers Etats.....	67	1.834	Maurice.....	0,54
				Divers Etats	128
					1.015,5
DETTES COMMERCIALES	Emprunt de secours et de reconstruction :			Etats-Unis (3) :	
	Autriche	12,1		Obligations à 10 ans.	30
	Pologne.....	3,9		Obligations 5 1/2 o/o 1937.....	29
	Roumanie	2,2			
	Divers.....	3	21,2		
	Emprunt de reconstruction belge.....		9		
	Autres emprunts.....		2,8		
	Dominions		150,4		
			2.017,4		1.074,5

(1) En principal et intérêts capitalisés.

(2) En capital.

(3) Nous ne mentionnons pas les Treasury bills émis en dollars en Amérique, dont le remboursement peut être considéré comme virtuellement opéré.

3° FRANCE

DETTE EXTÉRIEURE EN 1922

	En monnaies étrangères		En monnaie nationale		TOTAL	TOTAL au cours du change (1) — frs-papier
	CAPITAL	INTÉRÊTS non payés	CAPITAL	INTÉRÊTS non payés		
	Millions		Millions de francs-or			
I. DETTES POLITIQUES						
Trésorerie Américaine .	\$ 2.933,4 (2)	503,4 (2)	15.195	2.607,6	17.802,6	44.678,4
Trésorerie Anglaise,....	£ 445,75 (3)	138,2 (3)	11.241,8	3.485,4	14.727,2	35.040
			26.436,8	6.093,0	32.529,8	79.718,4
II. DETTES COMMERCIALES ET CRÉDITS BANCAIRES.						
Obligations pour stales.	\$ 407,3	»	2.109,8			5.294,9
Emprunt 8 % 1920	\$ 93,6	»	485,3			1.216,8
Emprunt 7 1/2 % 1921 .	\$ 93,8	»	485,8			1.219,4
Emprunt 3 villes	\$ 40,6	»	210,3			527,8
Emprunt 5 1/2 % (Reliquat).....	\$ 2,1	»	10,9			141,7
Avance Banque d'Angleterre à Bque France...	£ 65	»	1.639,3		5.948,7	3.900
Crédit Japonais	yens 100	»	258			510
Crédit Banque Royale du Japon	yens 33,2	»	85,6			169,3
Espagne :						
a) Crédit Urquijo	pes. 55	»	55			121
b) Crédit B ^e d'Espagne	pes. 315	»	315			693
Argentine	pes. or 18,8	»	94			93,4
Hollande	fl. 55	»	114,6			308
Uruguay	piast. 15	»	75			70,5
Crédit Foncier Egyptien	liv. ég. 4	»	10,1			60,6
			5.948,7		5.948,7	14.326,4
TOTAL GÉNÉRAL.....			32.385,5	6.093,0	38.478,5	94.044,8

(1) Cours moyen \$ = 13 — £ = 60 — yen = 5,1 — fl. = 5,6 — peset. = 2,2 — pes. or = 4,7.

(2) Au 15 Novembre 1922 : Intérêts non capitalisés.

(3) Au 31 Mars 1922 : Intérêts capitalisés.

FRANCE

AVANCES A DES ETATS ETRANGERS

	31 Déc. 1919 En Millions de Francs	31 Mars 1922 En Millions de Francs
Russie	3745	5459
Ancien régime	—	480
Gouvernements divers	2970	3684
Belgique (1)	696	1795
Yougoslavie	88,8	1181
Roumanie	376,2	861
Grèce	206,1	1056
Pologne	111,6	574
Tchécoslovaquie	—	49
Italie	5,3	13
Montenegro	—	29
Pays divers	8199	15181

4° ITALIE. — Au 31 mars 1922, le passif extérieur de l'Italie s'élevait à 21 milliards de lires-or environ (2)

Devant l'énormité de ces dettes, on demeure confondu et on conçoit fort bien que les esprits se soient ingénies, de part et d'autre à multiplier les arguments afin d'en obtenir une liquidation favorable.

(1) La dette belge a été, en grande partie, mise à la charge de l'Allemagne (Traité de Versailles, art. 232).

(2) A la même date, la créance que possèdent les Alliés sur l'Allemagne au titre des Réparations se répartissait comme suit (d'après les documents de la Commission des Réparations) :

	Milliards en Marks-or	Monnaies-or du Créancier en Milliards
Grande-Bretagne	27,1	£ 1,3
France	63,8	Frs 78,7
Italie	12,2	Lires 15,0
Belgique	8,8	Frs 10,8
Autres Etats	8	
	119,9	

PREMIERE PARTIE

CONTROVERSES ⁽¹⁾

« Au fond de ces difficultés, on trouve un chaos de principes de morale, de politique et d'économie et une légion de fausses analogies entre l'Etat et les Individus. »

J. M. KEYNES.

TITRE I

Arguments en faveur de l'annulation des Dettes Interalliées

CHAPITRE I

Raisons d'Ordre Historique ⁽²⁾

Depuis qu'il y a des peuples et qui se font la guerre, des ligues se sont formées pour mener les combats à bonne fin. L'Histoire, qui souvent dicte aux hommes leur conduite, nous enseigne com-

(1) Dans un but de simplification, nous rapporterons le plus souvent cette argumentation au seul cas de l'Amérique, en ce qu'il est le plus général ; tous les arguments qui valent à l'égard de l'Angleterre sont applicables aux Etats-Unis ; mais la réciproque n'est pas vraie. Le lecteur, le cas échéant, saura faire lui-même la distinction.

(2) Les Américains ont un penchant très vif pour les précédents. M. Lansing, président de la Commission des Responsabilités, qui fut chargée à la Conférence de la Paix de statuer sur les poursuites à intenter contre l'Empereur d'Allemagne, s'opposa à toute action de ce genre en raison de l'absence de précédent !

ment se réglaient alors les rapports financiers entre Alliées. A la fin du XVIII^e siècle, on trouve un exemple qui par son importance vaut la peine d'être cité.

De 1793 à 1815. l'Angleterre eut à soutenir un gros effort militaire et surtout financier. Le montant des dépenses afférentes à cette période, déduction faite du coût moyen de l'entretien des troupes en temps de paix, s'élève à £ 832.000.000. L'importance de cette somme s'explique par ce motif que la Grande-Bretagne finançait largement la lutte, en comblant de subsides ses Alliés moins fortunés. Les finances anglaises étaient obérées, les emprunts réitérés ne se plaçaient plus, même dans des conditions fort onéreuses pour le Trésor. Néanmoins, la cavalerie de Saint-Georges (nom donné à ces subsides) se répandait sur le Continent et infusait aux armées coalisées une vigueur nouvelle. Le montant des dons s'élevait en 1816 à £ 50.000.000 environ.

Cette politique généreuse ne choquait en rien la masse des contribuables qui en faisaient les frais ; elle était traditionnelle ; on avait coutume de dire de cette fameuse cavalerie qu'elle sortait, mais ne rentrait jamais.

Il arriva cependant que les secours ne furent consentis que sous forme de prêts ; dans ce cas, alors même que la guerre était terminée depuis longtemps et qu'aucun intérêt ne l'incitait plus à accomplir un tel geste, l'Angleterre libéra ses débiteurs de leurs obligations. Qu'on en juge.

Remise fut faite au Portugal, par le Traité de Vienne, de la portion de dette qu'il n'avait pu acquitter, soit pour la Grande-Bretagne une charge nominale de £ 601.771, en consolidés 3 % émis en 1809 pour faire les fonds du principal emprunt portugais.

La dette autrichienne subsista plus longtemps, jusqu'en 1823.

D'après un rapport parlementaire de 1822 (1) les deux avances les plus fortes datent de 1795 et 1797, pour un montant respectif de £ 4.600.000 et £ 1.620.000 ; l'Autriche, en dépit de multiples réclamations ne remplit aucun de ses engagements ; les charges de l'intérêt et de l'amortissement incombèrent toujours à l'Angleterre. Le 17 novembre 1822, une convention fut signée entre les deux pays. L'Autriche se libérait moyennant un versement forfaitaire de £ 2.400.000, payables par termes échelonnés sur quatre années ou par anticipation avec une bonification d'escompte dont elle profita. Cet arrangement laissa à la charge du Trésor anglais un reliquat de £ 13.460.000 environ. La remise était d'importance : elle atteignait 85 pour cent.

Cependant la situation en Grande-Bretagne était aussi précaire qu'elle peut l'être maintenant ; la dette publique, relativement au revenu national était sensiblement la même qu'aujourd'hui. La crise de 1817 avait interrompu violemment l'effort de relèvement du pays et provoqué un chômage monstre de 300.000 ouvriers pour une population totale d'une quinzaine de millions d'habitants. Le pays avait besoin de tous ses capitaux pour développer son industrie naissante et revivre une vie économique saine.

(1) Reproduit dans le Parliamentary Return pour l'année 1869. Appendice XIII, p. 681.

CHAPITRE II

Raisons de Justice et d'Équité

« Pendant quatre ans, on entend partout des appels à la solidarité, à la communauté humaines et puis le dernier coup de canon tiré, la dernière pelletée de terre jetée sur le dernier mort, tout cela ne compte plus ; il n'y a plus que le commerce. »

Henry de JOUVENEL.

Au fur et à mesure que la guerre s'accrût en violence, il devint évident que les efforts des divers pays devaient être dirigés dans des voies différentes, selon leurs possibilités du moment. C'était là la mise en œuvre du principe de l'unité de front financier, proclamée à Paris dès le 5 février 1915, par les Ministres des Finances des trois puissances alliées : « Les Ministres des Finances de France, de Grande-Bretagne, de Russie, était-il dit dans le communiqué que la Trésorerie britannique fit paraître à l'issue de cette réunion, sont d'accord pour déclarer que les trois puissances sont résolues à unir leurs ressources financières, aussi bien que leurs ressources militaires, en vue de mener la guerre jusqu'au succès final ». M. RIBOT résumait ainsi cet arrangement (1) : « Nous avons dit, *et cela n'a pas été des mots que nous avons*

(1) Chambre des Députés, 7 mai 1915.

voulu jeter dans le public, que toutes les nations alliées se soutiendraient matériellement, politiquement et financièrement ». M. Lloyd GEORGE s'écriait à la Chambre des Communes (1) : « Une alliance dans une grande guerre, pour être effective, veut que chaque pays fasse l'apport de toutes ses ressources, quelles qu'elles soient... » Ce principe obtint l'adhésion de tous les Partis anglais (2) et français.

L'entrée en guerre des Etats-Unis ne modifia en rien les accords établis. Ils devaient donc fournir, avant de pouvoir faire mieux, l'argent et les vivres, l'Angleterre les munitions et le matériel, la France et l'Italie la force humaine. « *Une alliance de guerre*, disait M. Lloyd George, *ne doit pas être une société à responsabilité limitée* » ; toute tentative par les pays riches de repasser une fois le péril écarté, à leurs alliés moins fortunés une partie du fardeau financier, ne lui donne-t-elle pas ce caractère ?

En plaçant leurs troupes sous le commandement unique du Maréchal FOCH, les alliés s'inquiétaient peu de savoir si la tactique militaire de ce grand chef les entraînerait à des dépenses plus ou moins considérables selon la rapidité des opérations ; une journée de lutte supplémentaire leur coûtait des millions de dollars : la France était maîtresse des dépenses interalliées. L'union militaire entraînait donc inévitablement l'union financière.

La contribution financière peut-elle être décomptée séparément de la contribution en vies humaines ? La France ne prodiguait-elle pas, sans arrière-pensée, le sang de ses enfants sur sa terre dévastée ? S'en plaignit-elle jamais ? Pourtant ce sont ceux qui proclament sa gloire impérissable qui s'acharnent à la ruiner.

(1) 15 février 1915.

(2) Résolution Chambre des Communes, 23 février 1915.

Ces sacrifices supérieurs ne devraient-ils pas rendre le crédit des peuples qui les subirent inviolable et sacré ?

Exiger le remboursement des fonds employés pour atteindre un résultat d'une importance vitale pour tous serait aussi absurde que la réclamation par la France ou l'Italie des contingents disparus dans l'entreprise commune. L'impôt supplémentaire qu'entraînerait pour les créanciers la suppression de leurs droits peut-il être comparé à l'impôt du sang ? Cependant on le place bien au-dessus.

D'ailleurs, ce fut pendant l'année qui suivit l'entrée en guerre de l'Amérique, dans une période où ses armées embryonnaires n'étaient d'aucun secours, que l'Europe, susceptible d'employer plus avantageusement, en vue d'un succès militaire plus rapide, l'argent dont la nouvelle venue n'avait pas besoin pour ses effectifs trop faibles, contracta la moitié de ses dettes (1). « N'est-il pas juste de soutenir, disait récemment un des anciens plénipotentiaires américains à la Conférence de la Paix (2), que, dès l'instant que nous manquions d'armée pour mener nos propres combats, nous devons au moins fournir les armes et les munitions ?... Une chose est certaine, si quelqu'un, le 4 avril 1917, avait pu nous donner le choix entre la remise gratuite de 5 milliards de dollars ou l'offre de plusieurs centaines de mille de nos fils, il n'y aurait eu de notre part aucune hésitation ». Et si cette moitié n'est pas équitablement remboursable, comment concevoir un traitement plus sévère pour le reliquat ?

Les Etats-Unis ne devraient-ils pas, dans le même ordre

(1) M. BARUCH, hostile à toute annulation, est lui-même forcé de faire cette concession. Cf. lettre du 12 septembre 1922 au sénateur Borah.

(2) Discours prononcé par M. Th. W. LAMONT, de J. P. MORGAN et C^o, au Congrès des Banquiers américains (octobre 1922).

d'idées, suivant la pratique moyennageuse, réclamer à leurs associés le coût de leurs troupes équipées ? Quel est l'Américain que ne révolterait pas cette seule pensée d'une armée de mercenaires ? Mais alors comment justifier la politique d'un pays qui, tandis qu'il donne généreusement ses hommes et son matériel sur une partie du front, à la même époque, à quelques lieues de là, prête une aide moindre puisqu'elle ne comprend que du matériel, mais en réclame intégralement le prix, intérêt en sus ?

Ces dettes reposent donc sur une base fragile, qu'explique leur origine tout à fait artificielle. Si l'assistance financière avait revêtu la forme de dons et non d'emprunts, il s'en serait suivi une politique de gaspillage incontrôlable. Aussi les Trésoreries, instruites par les scandaleux exemples de la guerre Russo-Japonaise, jugèrent-elles nécessaire de contrôler l'importance des diverses remises, et de les proportionner aux ressources disponibles, sans nuire à l'indépendance des Etats bénéficiaires ; on évitait des discussions interminables et nuisibles, au moment de la répartition entre les Etats quémandeurs.

L'emprunteur, d'autre part, se trouvait engagé à ne pas dépenser inutilement les sommes qu'il recevait ; les munitions sont appréciées à leur juste valeur lorsqu'elles sont achetées, non données ; c'est un phénomène psychologique normal, qu'on soit moins prodigue de son argent que de celui des autres.

Les dettes sont donc nées du besoin d'un organisme comptable réalisant, dans l'intérêt commun, le maximum de contrôle et d'économie.

Dans le même but fut adopté le principe d'après lequel chaque Gouvernement devait supporter le poids total de toutes dépenses provoquées par ses nationaux, civils ou militaires, en quelque lieu qu'elles survinssent ; les transports de soldats anglais sur che-

mins de fer français étaient facturés au Trésor britannique ; inversement la même méthode était appliquée au transport de marchandises françaises sous pavillon anglais ; aussi n'en usait-on qu'à bon escient, ce qui ne nuisait pas au fonctionnement de ces services encombrés.

Mais ce système de débits artificiels, admirable machine administrative, pendant les hostilités, ne peut pas avoir engendré d'obligations véritables ; leur existence, par suite de leur origine, serait une insulte à l'idée de justice.

M. R. TROUTON (1), dont nous venons d'exposer dans ses grandes lignes l'argumentation, montre par un exemple authentique combien il serait anormal de forcer les Etats fournisseurs des seules vies humaines à payer tribut aux Etats fournisseurs des autres éléments nécessaires à la conduite de la guerre : « Le Gouvernement italien acheta des obusiers de 6 inches et des obus au Gouvernement britannique, en en réglant le prix au moyen des crédits ouverts. Ces canons furent utilisés par l'artillerie italienne pour soutenir l'infanterie. Après les revers de l'Isonzo, il fallut accroître dans de notables proportions l'aide britannique ; en conséquence, les canons et leurs munitions furent vendus en plus grand nombre qu'auparavant, le paiement s'effectuant de la manière indiquée. En outre, des régiments anglais entiers d'artillerie furent envoyés en Italie pour soutenir les troupes de ce pays. Il eût été logique, d'après cette politique de monnayage des secours, d'imputer à la charge du Trésor italien, non seulement le prix des bouches à feu et de leur approvisionnement, mais aussi le coût d'entretien des hommes et des chevaux. Bien au contraire, la Grande-Bretagne supporta ces frais et fut débitée par les Italiens des dépenses spéciales à ses

(1) *Económic Journal*, mars 1921.

troupes auxquelles l'Italie avait pu subvenir, notamment les transports par chemins de fer. Quelle absence de logique ! Quand l'Angleterre risquait aussi la vie de ses propres artilleurs, la mise à la charge de l'Italie des obus tirés, pour ne citer que cette dépense, se justifierait bien davantage que lorsque les canons étaient manœuvrés par les troupes italiennes ».

Si ces comptes débiteurs avaient été envisagés à cette époque, non comme de simples écritures provisoires, mais comme les bases d'emprunts permanents, comment expliquer cette situation paradoxale, déjà mentionnée, qu'une simple fourniture d'équipements par l'Amérique à un régiment français ait été considérée comme une créance, alors que la fourniture d'un régiment américain entièrement équipé constituait une dépense pour le Trésor américain ? Peut-on qualifier d'emprunt la fourniture de vivres et de matériel aux troupes tchéco-slovaques guerroyant non sur le sol natal, mais, presque contre leur gré, dans les steppes glacées de la Sibérie ?

Le non sens est d'autant plus choquant que la masse de ces dettes variait en raison directe du nombre d'hommes sous les armes : plus un Etat s'ingéniait à mobiliser de nationaux, plus son industrie, privée de main-d'œuvre, devenait improductive, plus s'imposait l'appel aux capitaux étrangers.

Ainsi la France parvint à mettre sur pied une armée de 7.500.000 hommes, pour une population de 38.000.000 ; les Etats-Unis, sur leurs 106.000.000 d'habitants, n'en mobilisèrent que 4.000.000, soit un pourcentage de 18,46 % contre 1,25 %... ; on connaît la situation respective de leur dette extérieure.

Les pertes humaines se proportionnèrent à l'importance numérique des troupes combattantes. Voici des chiffres :

	Morts en ‰	Pourcentage à la population ‰	Blessés ou disparus	Pourcentage à la population ‰	Pourcentage total à la Population ‰	Pourcentage à l'effort des Armées ‰
France	1,385	3,60	3,121	8,28	11,88	60,08
Etats-Unis	50	0,05	240	0,22	0,27	7,25

Or, la perte en hommes constitue de beaucoup le plus lourd fardeau de la guerre ; elle entrave pour un temps infiniment plus long qu'un détournement momentané des autres forces productives l'essor économique d'une nation — surtout lorsque cette nation souffre déjà d'une décroissance naturelle de sa natalité. Même si la France recouvre le montant de l'indemnité allemande, même si on la tient quitte de ses dettes, elle aura encore à endurer de ce fait le maximum de souffrance ; elle ne pourra espérer le retour à une existence normale, tant que les vides ne seront pas comblés.

L'Europe se réjouit que les morts américains n'aient été que de quelques dizaines de mille, contre des millions de ses propres morts, mais elle attend que l'Amérique en tienne compte dans la liquidation générale.

D'autant que l'argent prêté, aussitôt dépensé sur place lui a largement profité. Les achats considérables effectués dans le pays par les puissances débitrices nécessitèrent, par surcroît, l'exode du métal et des valeurs qu'elles détenaient.

Quelques chiffres s'imposent.

Tandis que l'Angleterre empruntait \$ 4.277.000.000 (1) aux Américains, elle leur achetait pour \$ 5.336.000.000 de marchandises (munitions, chevaux, céréales, coton, tabac, argent). La France, dont la dette s'élève en capital à \$ 2.951 millions, a payé au Trésor américain, et seulement à titre de commandes d'Etat, plus de \$ 3,5 milliards. De 1917 à 1920, les Alliés réunis reçurent \$ 9.535.000.000, mais en remirent de cette façon 10.296.000.000 (2).

(1) Chiffres puisés aux sources officielles par la Bankers Trust.

(2) Annual Report 1920. Exhibit 26, p. 338.

Que dire de l'enrichissement prodigieux des particuliers de toutes les classes !

Les profits réalisés par certains individus, dans les pays belligérants, grâce au sang versé et à la misère de leurs concitoyens, ont été partout considérés comme un défi à la morale et ont provoqué la création de taxes spéciales d'imposition. Pourquoi n'en serait-il pas de même dans les rapports entre nations ? Le Trésor américain, au moyen de l'excess profit duty, a récupéré sur ses nationaux enrichis par les achats onéreux des alliés une partie des sommes qu'il avançait ; pour que la justice fût respectée n'aurait-il pas dû transférer ces prélèvements au crédit des nations étrangères, membres misérables de la communauté interalliée ? La remise des créances par les Etats profiteurs ne serait qu'une modalité d'une taxe internationale sur les gains illicites des peuples.

Les alliés auraient même, semble-t-il, quelque droit à ne pas obtempérer aux injonctions de leurs anciens associés en se fondant sur leur attitude au moment de leur entrée en guerre et à la Conférence de la Paix.

Le Président WILSON, dans son message au Congrès du 11 février 1917, proclamait (1) que la Démocratie américaine ne participait à la lutte que pour faire triompher son idéal de justice et de liberté contre l'Autocratie et le Militarisme. Par la formule : « Ni indemnité, ni annexion », il faisait ressortir la noblesse du but poursuivi. Est-il tolérable que ce désintéressement ne s'applique qu'au vaincu et que les Américains fassent fi de leurs principes dans leurs relations avec les alliés vainqueurs ; n'est-il pas profondément injuste qu'ils viennent réclamer à leurs compa-

(1) Ainsi qu'à Baltimore (6 avril), Mont-Vernon (4 juillet), New-York (27 septembre).

gnons d'armes leur part du butin ? Que devient ce magnifique idéal d'équité, s'il est facultatif et anime ses champions à contre-sens ?

A la Conférence de la Paix, en mars 1919, même mansuétude à l'égard du vaincu. La question se posait de savoir si les frais de guerre seraient portés au débit de l'Allemagne. Les plénipotentiaires américains s'y opposèrent, contre le vœu de tous ; seule la Belgique, qui n'avait pris les armes que pour défendre sa neutralité violée, obtint gain de cause (1).

Cependant les autres alliés, à l'exception de la France, n'entrèrent-ils pas en lice pour le même motif, c'est-à-dire pour faire respecter le pacte de 1839 dont ils étaient co-signataires ? Lord Sumner, second délégué britannique à la Commission des Réparations, invoquant la coutume internationale, montrait qu'il n'est pas une guerre dans l'histoire dont le vaincu n'ait pas supporté la charge : guerres napoléoniennes (1815), guerre entre la Prusse et l'Autriche (1866), guerre franco-allemande (1871).

Aucune stipulation expresse, ni dans les 14 points, ni dans les conditions d'armistice n'interdisait une telle imposition ; mieux, le texte même de l'armistice laissait le champ libre aux Alliés pour « toutes revendications futures ou réclamations » (2). De toutes façons, les frais de guerre, pesant boulet que les populations civiles traîneront longtemps derrière elles, constituaient bien des dommages dont l'Allemagne devait réparation d'après le message présidentiel du 8 janvier 1918.

Pourtant les nations victorieuses s'inclinèrent devant l'insistance américaine ; pour masquer devant l'opinion l'échec de la thèse européenne, le Traité affirme la responsabilité entière du

(1) Article 232, § 3, Traité de Versailles.

(2) Cf. TARDIEU. — La Paix, p. 318.

B. BARUCH. — Making of Reparations...

vaincu, mais constatant son incapacité, n'exige pas le paiement de la partie controversée. (Articles 231-232 Traité de Versailles).

Les dettes interalliées font partie de ces frais de guerre. Dès l'instant qu'on ne les comprenait pas dans l'indemnité allemande, il était juste d'en opérer la répartition entre les vainqueurs au prorata de leurs sacrifices, ce qui aurait abouti en fait à leur annulation. La renonciation au paiement intégral par le Reich entraîne logiquement la renonciation aux dettes ; en effet, le traité est autant un accord entre les alliés, qu'un contrat imposé au vaincu ; nombreux sont les articles qui règlent spécialement des rapports entre alliés (1). L'article 232 pose le principe que les nations incapables de se libérer doivent bénéficier d'un traitement favorable. L'Amérique ne peut adopter une attitude différente vis-à-vis de ses amis débiteurs. Se contentera-t-elle d'avoir accompli le geste généreux sur leur dos, puisque de toutes façons elle s'était engagée dès 1917 à ne rien réclamer ? Leur situation n'est-elle pas aussi précaire que celle de l'Allemagne au début de 1919 ? N'ont-ils pas le droit d'espérer un traitement similaire ?

Par le fait que l'Europe a respecté la volonté des Etats-Unis à Versailles, si le traité ne comportait pas cette interprétation déductive, il s'en suivrait en dépit des protestations wilsoniennes, une remise indirecte à l'Amérique de l'indemnité-réparations. Le cas de la France est le plus frappant. Sa dette envers les Etats-Unis se totalise à 13 milliards de marks-or ; d'après la Loi de Consolidation votée par le Congrès elle doit verser une annuité de 876 millions de marks-or. Son crédit annuel sur l'Allemagne (en admettant que celle-ci exécute strictement ses obligations !) s'élève à 52 % de 3 milliards de marks-or, soit 1560 millions, sur lesquels plus de la moitié passerait l'Atlantique. Si l'on songe

(1) Article 1^{er} à 26. Article 281 par a contrario.

que la France serait redevable au même moment à la Grande-Bretagne de 781 millions de marks-or environ, ce serait pour elle chaque année un déficit de 97 millions (1).

Que devient la restauration des régions dévastées que l'article 232 met à la charge du vaincu ? Peut-on croire que les Etats-Unis aient entendu ridiculiser ainsi leur idéal ?

Une discussion semblable s'éleva au sujet du recouvrement des pensions. La thèse européenne vigoureusement défendue par l'Angleterre et ses Dominions l'emporta (ces derniers autrement n'auraient retiré aucun profit de leur participation). L'Amérique aurait dû s'opposer aussi farouchement que précédemment, quitter la Conférence plutôt que de laisser mutiler ses principes. « La délégation toute entière, écrit M. LAMONT, considérait la suggestion avec sympathie ». Cette attitude contradictoire sur deux questions connexes est pour le moins étrange ! Quoiqu'il en soit, l'Amérique ne réclama rien pour elle ; est-il dès lors équitable que près des deux tiers des membres du Congrès aient accepté d'indemniser non seulement ses invalides, mais tous ses anciens soldats dans le sens le plus étendu du mot, au moyen d'une part du combattant et de faire payer cette allocation non par l'Allemagne, mais par ses alliés débiteurs ?

M. HUGHES, ministre d'Australie, avait-il donc raison de prétendre que le désir de favoriser l'Allemagne influençait la politique des Américains et que SOLF, ministre prussien des Affaires

(1) Calculs établis par M. de Jouvenel, *Matin*, 4 juillet 1922. Chiffres troublants si l'on songe que l'Allemagne par suite de l'inflation n'a plus de dette intérieure ; déjà au mois de septembre 1921, les dettes intérieures respectives de la France et de l'Allemagne s'établissaient ainsi :

	Dettes consolidées	Dettes flottantes	Taxes par tête d'habitant
France	\$ 10.171.000	7.499.000	45.62
Allemagne	850.250	2.111.000	13.88

étrangères, avait su manœuvrer leur Président, en rampant à travers les notes wilsoniennes « comme un serpent à travers des feuilles mortes » ? Laisseront-ils supposer qu'ils n'ont « qu'une vue froide et détachée de la situation » ? Ne vont-ils pas se purifier du reproche d'isolement et d'égoïsme auquel pourrait prêter leur attitude en donnant, comme les en conjure M. LAMONT, aux Nations qui s'étendent à travers l'Atlantique et le Pacifique, l'assurance qu'ils sont toujours avec eux pour la solution de leurs difficultés ? Ils sont entrés en guerre pour défendre la cause de la Justice, de la Civilisation et de la Paix dans le Monde ; cette œuvre est loin d'être accomplie ; vont-ils ne pas poursuivre leur effort et, au carrefour des routes, perplexes sur la direction à suivre, rebrousser chemin — ce qui justifierait cette accusation que leurs mobiles de guerre ; si purs, furent seulement des thèmes commodes de rhétorique, masquant des desseins plus concrets (1).

Pourtant les provinces les plus prospères de France ont servi à faire la part du feu pour combattre l'incendie qui menaçait d'atteindre les demeures proches (2). Est-il si déraisonnable que les voisins reconnaissants en restaurent une partie au lieu de réclamer au sinistré le prix de leur concours dans l'extinction du sinistre ? Tel Harpagon attaqué par les voleurs réclamant à son sauveur le prix des armes qu'il lui avait fourni pour l'aider à le secourir !

Puisqu'il en est ainsi, ripostent les Français, établissons nous aussi notre bilan ; présentons notre facture. Les armées anglaise

(1) Notamment la crainte de l'emprise de l'hégémonie allemande ; l'Allemagne, victorieuse de l'Europe, n'aurait pas manqué pour s'assurer l'empire des mers et étendre au monde entier « la paix germanique » de s'attaquer à sa dernière rivale.

(2) Cf. Discours du colonel HARVEY, ambassadeur des Etats-Unis à Londres, le 11 février 1921, « après tout, cette guerre est notre guerre : une guerre américaine, une guerre anglaise ; il le fallait pour notre salut national ».

et américaine ont occupé dans le Nord et l'Est de la France des secteurs de plus en plus étendus ; l'armée allemande n'a pas à elle seule commis tous les dégâts ; les troupes alliées ont ravagé nos champs, détruit nos villes, nos villages, nos églises, nos voies ferrées, nos ouvrages d'art ; évaluons — et les experts parviendront aisément à une estimation approximative — la part qui incombe, dans cette œuvre de destruction, à la mitraille amie.

Les Américains d'ailleurs, en 1918, envisageaient la possibilité d'un rejet par le vaincu de cette part à la charge respective des vainqueurs ; ils auraient trouvé très naturel qu'il en fût parlé à la Conférence de la Paix. Qu'on en juge par cette question posée par la Commission américaine de la paix, à M. Th. LAMONT, conseiller économique à Paris en mars 1919, et par la réponse de ce dernier (1). « Quelqu'un tenta-t-il jamais de distinguer les dommages causés par les Alliés ? — Lorsque les Allemands examinèrent nos propositions en mai 1919, ils s'efforcèrent de faire admettre cette thèse qu'il fallait rechercher si la destruction avait été provoquée par un obus allié ou un obus allemand. *Peut-être n'avons-nous pas suffisamment rendu justice à l'Allemagne sur ce point.* (Perhaps ungenerously we have not given quite enough credit to Germany for that...) ». Un tel état d'esprit nous permet de tenir aux Alliés le langage suivant : « Par votre politique à vue étroite, vous vous efforcez de recueillir de la guerre, à notre détriment, le maximum de bénéfices ; oublieux que pour obtenir la victoire nous avons appliqué la devise de l'un d'entre vous, vous distinguez les intérêts de chacun et considérez que chacun de vous a mené chez nous une guerre distincte ; nous sommes en droit de vous réclamer une indemnité pour les dommages causés

(1) Cf. Colonel HOUSE. — What really happened at Paris. Appendix, p. 481.

chez nous par votre guerre et de balancer par un actif peut-être supérieur le passif dont vous nous grevez ».

Cette indemnité ne fera pas double emploi avec la créance sur l'Allemagne au titre des Réparations, parce que celle-ci, aux termes du Traité et surtout de l'état de paiement du 5 mai 1921, violation déguisée de ce même traité, a été constamment sous-estimée.

D'ailleurs cette dette par laquelle le vaincu doit réparer les injustices commises a été iniquement soudée aux dettes nées entre les alliés pour repousser l'envahisseur. S'il y a là une vexation pour notre amour-propre, ce désavantage moral est heureusement compensé par des avantages plus pratiques ; en effet, ne convient-il pas que nos créanciers réduisent leur créance en proportion de leur complaisance pour les anciens ennemis, puisqu'ils trouvent exagérées nos prétentions à l'égard de ceux-ci ; qu'ils approuvent par exemple le transfert des dettes interalliées au compte Réparations, ce qui leur permettrait de procurer eux-mêmes à leurs protégés, par la remise virtuelle de 60 milliards de marks-or, le plus grand soulagement.

CHAPITRE III

Raisons d'ordre économique

« Timeo Danaos et dona ferentes »

Supposons que ces dettes sont justes et que les Etats sont en mesure de se libérer de leurs obligations ; leur paiement aura des conséquences économiques désastreuses, tant pour le créancier que pour le débiteur.

Examinons successivement les divers modes de règlement possibles.

a) *Paiement en or.* — Les Etats-Unis sont gorgés de métal précieux (environ 60 % du stock mondial) (1) au point que leur billet est plus apprécié que la monnaie qu'il représente. Il en est résulté une crise d'inflation identique par ses effets à celle que subissent les peuples de l'ancien continent. Tout afflux nouveau, à condition que les nations débitrices consentent à expatrier le peu d'or (2) qui leur reste, causera à l'intérieur du pays réceptonnaire une nouvelle hausse des prix et une aggravation du malaise économique dont il souffre déjà (3). Ce sera d'autre part, pour le pays

(1) Au 31 octobre 1922, la quantité d'or monnayé aux Etats-Unis s'élevait au chiffre de \$ 3.902.000.000 contre 1.871.000.000 en 1913. (Annual Report 1922, p. 70).

(2) Il suffirait de deux années pour tarir cette source de paiement.

(3) Le principal service de l'or est de constituer une réserve bancaire ; la réserve des Etats-Unis est largement suffisante, ils retireraient de plus grands bénéfices du maintien du métal à l'étranger pour stabiliser les monnaies que de son addition au stock national superflu.

débiteur, dont la circulation fiduciaire si abondante perdra son gage le plus sûr, une crise plus marquée de crédit et une hausse concomittante des changes, nuisible au commerce de l'Etat créancier, de la même façon que le règlement en marchandises.

b) *Paiement par le transfert de biens situés sur le territoire national.* — Voici l'objection soulevée par le Professeur SELIGMAN : « Aucune nation respectueuse d'elle-même n'admettra que tous ses terrains et ses industries appartiennent à des individus vivant au dehors (1) et de l'autre côté aucune nation ne regardera favorablement l'acquisition par ses propres citoyens d'une énorme quantité de propriétés à l'étranger, ce qui rendra leur fidélité vacillante par suite de leurs intérêts économiques ».

c) *Paiement en marchandises ou en services.* — Ce mode de règlement implique un excédent des exportations sur les importations dans la balance commerciale des nations débitrices, résultat à obtenir soit par une augmentation des exportations, soit par une diminution des importations.

A lui seul l'intérêt annuel des créances américaines s'élève à \$ 500 millions ; il convient d'y ajouter \$ 300 millions pour l'amortissement et \$ 200 millions environ pour le règlement des dettes des particuliers ; soit un excédent nécessaire de \$ 1 milliard, qui ne sera compensé semble-t-il, comme cela a lieu en période normale, par aucune espèce d'importation. En réalité cet excédent viendra balancer des importations anciennes, qui ont déjà figuré dans la balance internationale des comptes sous la forme de prêts d'argent concrétisés en vivres et en matériel aujourd'hui disparus.

(1) Qu'on se souvienne de l'émotion causée en France, au moment du remboursement de l'Anglo-French Loan, par la rumeur d'une gestion américaine de certains monopoles !

(2) Voir art. de M. G. JÈZE, *Journal des Finances*. Not. 6 janv. 1923.

Si ce surplus est obtenu grâce au meilleur marché des produits exportés, l'industrie américaine se trouvera directement ou indirectement concurrencée ; le flot des marchandises européennes se répandra sur son propre marché et surtout sur les marchés où elle tient une place prépondérante, l'Amérique du Sud par exemple, et où aucun tarif douanier discriminateur ne saurait être élevé en sa faveur — cela au moment même où elle s'efforce de rétablir l'équilibre de sa production. Ainsi lorsque l'Allemagne exécuta les livraisons en charbon prévues par les accords de Spa, la houille anglaise se trouva éliminée, en majeure partie, de la consommation française et italienne ; d'où des pertes énormes pour les mines britanniques et les troubles grévistes provoqués par une diminution corrélative de la demande de main-d'œuvre.

Si les peuples débiteurs ne trouvent pas dans le développement de leur commerce les moyens de règlement nécessaires, ils devront, pour s'acquitter, se contenter d'un niveau standard d'existence inférieur qui entraînera une réduction des importations et, pour l'industrie américaine en quête de débouchés, des effets aussi fâcheux que la concurrence. « Insister pour obtenir notre dû, écrit M. Seligman, c'est lancer un boomerang qui nous blessera beaucoup plus grièvement que nos débiteurs ».

Seul le paiement par remise de valeurs étrangères n'entraînera pas des conséquences économiques trop fâcheuses. Cette politique suivie par les Etats alliés vis-à-vis de l'Amérique avant 1917, si elle a momentanément une heureuse influence sur la balance des comptes présente pourtant l'inconvénient de supprimer pour l'avenir une rentrée favorable. Il n'y a d'ailleurs que l'Angleterre qui possède encore quelques valeurs de cette espèce.

Tels sont les procédés normaux de libération ; exiger le règle-

ment en les négligeant doit entraîner une compétition des Etats débiteurs pour se procurer coûte que coûte la devise du créancier et, par une émission progressive de papier, une dépréciation de leur monnaie et une hausse des changes en proportion du montant réclamé. L'affaiblissement successif de leur monnaie facilitera à leurs nationaux la concurrence avec l'étranger prêteur, en vertu de ce corollaire de la loi de Gresham que la marchandise des pays à monnaie dépréciée chasse la marchandise des pays à monnaie saine.

Ainsi le commerce des Américains se trouvera ruiné soit par l'envahissement des marchés, national ou neutres, soit par la défection de la clientèle européenne par suite de la réduction de sa puissance d'achat ; par là seront atteints les industriels de l'Est et surtout les fermiers de l'Ouest. Ce double résultat provoquera un marasme des affaires tel que les impôts, quoique moins élevés du fait de la rentrée des créances, seront plus pénibles à payer que les impôts actuels. Le souvenir des effets du versement de l'indemnité, si faible comparativement, imposée à la France en 1871, devrait tempérer les exigences américaines : l'industrie française, obligée de surproduire, connut une prospérité sans précédent ; elle avait éliminé le vainqueur des marchés étrangers ; en Allemagne, cet afflux de capital, dont 400 millions en or, à une époque où se faisaient sentir les symptômes de la grande crise de 1873, vint jeter de l'huile sur le feu et, provoquant une hausse des prix, bouleverser pour longtemps la vie de l'Empire.

Il est donc impossible de transférer actuellement sans heurt de pareilles richesses. L'économie a cessé d'être nationale pour devenir internationale et rendre les Etats interdépendants. Cette solidarité est trop profonde pour qu'un choc atteignant l'un d'eux ne vienne pas par contre-coup blesser tous les autres. Ainsi se

trouve adopté par les membres de la communauté mondiale le principe du communisme cher à Platon et à l'Evangéliste : « Nous sommes tous membres les uns des autres. Lorsque l'un souffre, tous souffrent ; lorsque l'un se réjouit, tous se réjouissent ». « Une nation, disait M. Mac Kenna, et plus encore un large groupe de nations ne peuvent être bouleversées et appauvries sans que la machine entière ne se détraque complètement ». Et cette dislocation sera d'autant plus grande que les paiements seront plus rapides.

Les Etats-Unis sont donc intéressés à la restauration rapide du bien-être de l'Europe ; le Travail et le Capital seront mieux employés à réparer les ruines de la guerre, afin que les rouages délicats et fragiles du commerce entre les Nations reprennent leur mouvement régulier.

CHAPITRE IV

Raisons de force majeure

Toutes ces suppositions sont vaines ; la France, l'Italie et les autres nations sont dans l'impossibilité matérielle de payer. Seule peut-être l'Angleterre pourrait le faire, partiellement tout au moins, grâce aux richesses qu'elle avait accumulées à l'étranger et dont elle a conservé une certaine réserve. Pourtant, lorsque l'on examine le tableau des dettes internationales d'avant-guerre, on constate que les intérêts et l'amortissement en étaient presque toujours régulièrement payés. C'est qu'elles avaient été contractées dans un but productif. Le développement de l'industrie et du capital dans les pays du vieux continent avait permis à l'épargne accumulée de se porter dans les contrées du nouveau monde afin de mettre en œuvre leurs ressources naturelles. Les Etats créanciers, essentiellement manufacturiers, ne s'opposaient pas à l'envoi de matières transformables : l'Argentine, le Pérou, l'Amérique du Nord réglaient les arrérages par un excédent de leurs exportations. Au contraire la balance commerciale de leurs prêteurs était constamment déficitaire, même en pleine période de prospérité ; chaque année, les rentrées des placements lointains compensaient ce déficit dans la balance des comptes. L'Europe, pendant la guerre, s'est dépouillée de ses disponibilités périodiques en devises étrangères, en vendant les créances qui les procu-

raient pour obtenir les fonds dont elle manquait. De créancière, elle est devenue débitrice. Les sommes qui lui furent avancées ont fondu sans se reproduire dans le vaste creuset des champs de bataille. Bien mieux, ils ont servi à diminuer sa puissance de production.

Quant au déficit de sa balance commerciale, il est bien plus marqué qu'avant la guerre. Les matières premières, achetées au dehors, sont employées à la réorganisation intérieure ; les sacrifices humains ont diminué la puissance de production. Pour l'Europe le nombre des morts (Russie non comprise) s'élève à 6.951.648 et celui des blessés à 15.504.919 ; les pertes de la France par exemple, englobent 57 % d'individus âgés de 20 à 31 ans. Les chiffres suivants donnent une idée des relations commerciales entre l'Europe et les Etats-Unis :

Exportations américaines (1).....	\$ 2.067.027.605
Importations américaines	\$ 830.473.712
Excédent des exportations américaines.....	\$ 1.236.553.893

(Année fiscale au 30 juin 1922)

En est-il de même de la balance des comptes entre ces deux régions du globe ?

M. HOOVER, secrétaire américain du Commerce, dans un discours prononcé à Toledo (2), soutenait que les dépenses annuelles des touristes américains, les envois des immigrants à leurs proches, le volume croissant des placements effectués par ses compatriotes à l'étranger, les intérêts des placements faits par les nationaux des pays débiteurs aux Etats-Unis fournissaient à l'Europe des quantités de monnaie suffisantes pour payer en retour l'intérêt de ses dettes. « Si nous examinons, s'écriait-il, la situa-

(1) The Chronicle, 18 novembre 1922.

(2) Cf. New-York Times, 17 octobre 1922.

tion de la balance des comptes durant la dernière année budgétaire (1), nous voyons que nous reçûmes pour \$ 2.600.000.000 de marchandises : cette somme ajoutée aux autres éléments de la balance, a donné au monde la facilité de nous payer pour environ \$ 4.100.000.000, auquel il convient d'ajouter \$ 450.000.000 de métaux précieux dont nous fûmes acheteurs. Par contre, nous exportâmes \$ 3.800.000.000 de marchandises. De sorte que la capacité de paiement de l'étranger s'élève à \$ 750.000.000... Cette somme disponible pour le paiement des dettes ne fera que croître ».

L'économie de M. HOOVER est ici en défaut, puisqu'il commet l'erreur grossière de confondre les relations du monde entier avec l'Amérique et celles de la seule Europe avec ce même Etat. Ainsi les placements de ses concitoyens à l'étranger, dont le total atteint \$ 1 milliard (2), se réduisent à l'égard de l'Europe à \$ 244 millions. Après correction on obtient au lieu des \$ 750.000.000 supplémentaires, un déficit de \$ 150.000.000. M. HOOVER semble du reste oublier certains éléments défavorables, puisqu'il se contente de citer les placements américains en capitaux à l'étranger et les intérêts des placements effectués en Amérique par l'étranger. Que n'envisage-t-il les intérêts des premiers et le versement du principal des seconds. L'effet bienfaisant, mais éphémère des placements à l'étranger est largement compensé par les conséquences néfastes et durables du service des intérêts. La situation ne fera qu'empirer, car la bonne volonté du débiteur se heurte à l'opposition du créancier, redoutant les dangers économiques du paiement. D'où cette situation plaisante et paradoxale que l'Amérique réclame rigoureusement son dû, en faisant tout pour en

(1) Au 30 juin 1922.

(2) Federal Reserve Bulletin, septembre 1922, p. 1050-52.

rendre le recouvrement impossible, tant sont opposés les désirs des peuples et leurs besoins économiques. Cette contradiction s'est exprimée officiellement par le vote, dans le courant de l'année 1922, d'une loi de consolidation sévère pour le débiteur, et d'un tarif douanier prohibitif, auquel seul peut être comparé le tarif extrême de Mac KINLEY ; de même les lois sur l'immigration interdisent à l'Italie tout paiement en services. Autant obliger des ouvriers à fabriquer des briques sans matière première. Une politique aussi diverse ne peut s'expliquer que par la nécessité pour les dirigeants, dans un régime démocratique avancé, de satisfaire les aspirations diverses de la masse.

Pourtant le créancier invoque en sa faveur, l'exemple du règlement de l'indemnité à l'Allemagne en 1871, cité plus haut contre lui — 5 milliards de francs furent en deux années payés par la France au vainqueur. La réponse à cette objection confirme l'argumentation ci-dessus. L'indemnité était proportionnée aux capacités du vaincu ; la guerre avait été courte et n'avait pas appauvri le débiteur matériellement ou financièrement ; pas de régions dévastées ; les valeurs étrangères avaient pu être conservées en portefeuille et servir utilement à opérer en partie ce règlement ; la circulation fiduciaire très faible était saine, puisque le franc ne subit jamais une dépréciation supérieur à 3 ou 4 % ; le libre échange, très en faveur, permettait au commerce français de conquérir des marchés et d'obtenir un excédent d'exportations, tous éléments qui font défaut aujourd'hui. D'ailleurs cet excédent aurait été de beaucoup insuffisant, si la France n'avait pu placer à l'étranger la majeure partie des emprunts émis après 1871 pour régler l'Allemagne ; le rapatriement de ces valeurs ne s'effectua que lentement et progressivement.

La France, l'Italie ne pourraient s'acquitter aujourd'hui que

si venait à éclater un nouveau conflit, où l'Amérique jouerait un rôle actif, et ses débiteurs à leur tour le rôle de pourvoyeurs.

Ces Etats ne peuvent pas payer ; ils sont actuellement dans un état de ruine latente ; l'Angleterre elle-même vit sur son capital. « Autant dès lors, dit M. SELIGMAN, vouloir tirer de l'eau d'une pierre ». Ne vaudrait-il pas mieux le constater et passer l'éponge sur ce passif ? Dans le commerce entre particuliers, il est admis que c'est là la seule bonne méthode ; que gagnerait une banque à acculer sa clientèle à la ruine ? La faillite de l'Europe, de par les circonstances glorieuses qui l'auraient provoquée, serait honorable.

En dépit de l'annulation, les Etats-Unis si fortement exportateurs, seraient contraints de renouer les relations financières avec leurs débiteurs défaillants, puisque les richesses accumulées, par la force des lois économiques, s'écoulent toujours vers les régions où se produit l'appel des capitaux.

TITRE II

Arguments contre l'annulation

CHAPITRE I

Raisons d'ordre historique

La politique magnanime de la Grande-Bretagne, durant les guerres de l'Empire, n'est pas un précédent qui puisse être invoqué en faveur de la suppression des dettes nées de la guerre mondiale.

L'Angleterre n'avait pas d'armée nationale ; les « subsidies » ne constituaient pas un don gratuit, mais la contre-partie d'une fourniture de soldats équipés ; ce monnayage de services était le seul moyen d'obtenir l'appui des puissances étrangères contre Napoléon I^{er}. Le caractère bilatéral de ce contrat ressort de la définition du terme « subsidy », telle qu'on la trouve dans le dictionnaire anglais : « une somme d'argent *payée* par le Prince ou la Nation *pour obtenir l'aide* de quelque prince étranger, dans une guerre ».

Quand il y avait prêt, le débiteur, par cela même qu'il était venu au secours du créancier, avait droit à l'indulgente reconnaissance de celui-ci, au jour de la liquidation finale. Aujourd'hui, la situation est entièrement dissemblable : ce fut le pays

dont on réclamait l'appui qui prêta l'argent. Il n'y eut plus échange de services, mais contrat unilatéral. En outre, en 1816, les coalisés pratiquèrent à l'encontre du vaincu une politique de modération qui n'a pas prévalu de nos jours, puisqu'ils n'exigèrent qu'une compensation pécuniaire très faible de leurs frais, sous la forme d'une indemnité de £ 28 millions. Rien n'incite donc plus le prêteur à se montrer généreux.

La coutume des subsides ne s'était d'ailleurs pas généralisée autant qu'on se plaît à l'affirmer ; il y eût au moins une exception, mais d'importance puisqu'elle se produisit dans les relations entre deux Etats actuellement divisés sur la même question. A la fin du XVIII^e siècle, la France, venue à l'aide des treize colonies d'Amérique, dans des conditions semblables en tous points à celles qui marquèrent l'entrée en guerre des Etats-Unis en 1917 (1), se fit rembourser la totalité de sa créance.

Pendant longtemps dans les milieux officiels français, on sembla convaincu que la France avait participé gracieusement à la guerre de l'Indépendance, en s'abstenant de réclamer le paiement de son dû. Cette belle attitude de la royauté à son déclin flattait une certaine minorité, prête à y voir une manifestation de la politique à long dessein de l'ancien régime ; la majorité n'éprouvait aucun besoin de rechercher le bien-fondé d'une argumentation si favorable à la cause du pays. La fantaisie se donnait libre cours. M. Gaudin de Vilaine, au Sénat (2), évaluait à

(1) Il convient néanmoins de remarquer que les « insurgents » reçurent gratuitement de Louis XVI, 8 millions de livres dont le décompte s'établit comme suit :

2 millions avant le Traité d'Amitié et de Commerce du 16 février 1778 et versement de 6 millions en 1781, que Vergennes annonçait dans ces termes à la Luzerne, dans la lettre citée plus loin : « Sa Majesté se voyait réduite à disposer uniquement de 6 millions de livres ; c'était un don de sa main à l'armée américaine... il semblait au roi que les Américains n'avaient qu'à s'applaudir d'aussi grandes preuves d'attachement ».

(2) Journal Officiel. Séance du 22 mars 1921.

800 millions les sommes avancées par Louis XVI à la jeune République. « Après 143 ans (1), même au taux modeste de 3 %, cette dette serait représentée par un capital-or dépassant 37 milliards ». Après compensation, l'Amérique devenait débitrice d'environ 8 milliards-or, avec lesquels la France réglait l'Angleterre et bien d'autres nations.

Ces déclarations provoquèrent dans la presse des deux nations, en dehors des démentis officiels, une polémique assez vive, dont les résultats firent s'écrouler tous ces beaux plans, sans effacer le mal fait au loin à la cause française.

Il est utile de préciser à nouveau ce point d'histoire, car cette légende s'est fâcheusement accréditée dans la masse, imbue de l'omniscience parlementaire.

La dette de l'Amérique, en 1783, était, comme sa créance actuelle mi-partie commerciale, mi-partie politique.

Les avances de la première catégorie furent les seules à ne pas être toutes libérées immédiatement. C'est sans doute le fait qu'elles furent, pour une faible part d'ailleurs, contestées par le Gouvernement de Washington qui a permis aux personnes mal informées une généralisation hâtive. Les discussions entre le Trésor et ses créanciers particuliers sont nées du caractère semi-officiel de ces derniers, le débiteur croyant que leurs livraisons avaient été réglées par la Royauté généreuse (2). Ces créances furent recouvrées définitivement sous la Monarchie de Juillet.

Les avances politiques ne furent pas accordées avec magni-

(1) Ces faits étant supposés exacts, quel cas l'honorable sénateur faisait-il de la prescription trentenaire ?

(2) De nombreux faits et écrits favorisaient cette croyance. La plus forte contestation porta sur un million de livres (the lost million), réclamé par la Maison Roderique, Hortelès et Cie, c'est-à-dire par Beaumarchais, dont il était permis, il faut l'avouer, de suspecter la bonne foi. (Cf. Doniol, tome I, p. 483 et Fliniaux, p. 10).

ficence, malgré le besoin extrême des insurgents (1), mais successivement, sur les demandes réitérées du Général Washington. Le montant en est exprimé dans deux conventions en date du 16 juillet 1782 et du 25 février 1783, entre Vergennes, secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères et Franklin, ambassadeur des Etats-Unis à Versailles, et s'élève au chiffre de 34 millions de livres, qu'on peut décomposer en trois tranches :

1° 3 millions de livres en 1778

1 million de livres en 1779

4 millions de livres en 1780

4 millions de livres en 1781

6 millions de livres en 1782 (2)

soit un total de 18 millions de livres, dont le traité de 1782 prévoyait la libération en douze paiements annuels de 1.500.000 livres chacun, à partir de la troisième année après la signature de la Paix. Cette somme était productive d'un intérêt de 5 % : la seule concession fut la remise des intérêts échus à la cessation des hostilités.

2° 10 millions de livres, représentant un emprunt de 5 millions de florins émis par les Etats-Unis en Hollande en 1781 et

(1) Cf. Lettre de Washington, datée du 15 janvier 1771, de New-Windsor et pli du même à Franklin. (Affaires Etrangères. Etats-Unis, tome I, n° 21). « Il ne voyait guère, écrit Doniol, la fin inévitable, la fin malheureuse et à court délai de la lutte pour l'indépendance, si nous ne prêtions pas, etc... » et dépêche de Vergennes au chevalier de la Luzerne, ministre plénipotentiaire de France, dans laquelle il expliquait qu'il serait impraticable au roi « de répondre aux immenses demandes du Congrès, autant que son dévouement aux Etats-Unis lui en aurait suggéré le désir ». (Etats-Unis, tome 15, n° 89. Minute de Vergennes).

(3) Cf. dépêche de Vergennes à la Luzerne, du 24 décembre 1781 (Etats-Unis, tome 19, n° 125) : « Sa Majesté s'est déterminée à faire au Congrès pour l'année prochaine un nouveau prêt de 6 millions, à raison de 500.000 livres par mois ». D° dépêche de Vergennes à Montmorin, du 1^{er} avril 1782 (Affaires Etrangères Espagne, tome 606, n° 210).

garanti par la France, que celle-ci prit en compte par la même convention et dont elle stipula le remboursement en 10 ans dès 1787, les intérêts courant depuis 1781 au taux de 4 %.

3° Le 21 décembre 1782, fut consenti un dernier prêt de 6 millions de livres, dont 600.000 furent emportées par le « paquet-bot » « *Le Washington* ».

Vergennes n'entendit plus accorder de nouvelles avances : « Je ne vous dissimulerai pas, écrivait-il (1), que cet effort est pesant après cinq années d'une guerre que nous ne sommes pas assurés de voir finir si prochainement. Les Etats-Unis ne se montrent pas assez disposés à se créer des moyens de faire face à leurs dettes pour qu'on puisse raisonnablement songer à acquérir des créances sur eux. Celle-ci sera certainement la dernière ». L'Amérique, de 1917 à 1919, tint-elle jamais pareil langage à ses alliés besogneux ?

La Convention du 25 février 1783 sanctionnait ce prêt et prévoyait son remboursement en six années à partir du 1^{er} janvier 1797, intérêts à 5 % à partir du 1^{er} janvier 1784 en sus.

Diverses autres avances (2), prises en charge par le Gouvernement, portait le montant des revendications françaises au chiffre de 36.229.663 livres en capital.

Qu'advint-il de cette somme ?

D'un compte de finances, présenté par Cambon à l'Assemblée législative, les 17 et 18 avril 1792, 24.473.763 livres (3) (capital

(1) Affaires étrangères. Etats-Unis, 1782, tome 22, n° 189.

(2) D'après le document cité ci-dessous, on peut mentionner les créances des Fermiers Généraux (1 million), des régisseurs des poudres et salpêtres, de la Régie de l'habillement des troupes, etc...

(3) Séance du 18 avril 1792. Archives parlementaires, 1^{re} série, tome XLII, p. 103, tableau des sommes dues par les Etats-Unis de l'Amérique septentrionale.

et intérêts) étaient payées au 31 décembre 1791 ; il restait dû 6.643.160 sur les capitaux et intérêts échus et deux millions sur les capitaux à échoir.

D'après les savantes études de MM. Marion et Fliniaux, on doit conjecturer que ce solde fut liquidé surtout d'une manière indirecte et joua le rôle d'une réserve d'achat. Furent imputés au débit de la France : la fourniture de vivres, de matériaux à ses colons réfugiés en Amérique après la révolte nègre de Saint-Domingue, la compensation par le Trésor Fédéral, au traitement des Chargés d'affaires du Gouvernement révolutionnaire, de la dépréciation des assignats, les achats de grains, pour parer à la disette, à des prix rendus exorbitants par la spéculation et la perte au change.

On ne possède aucune preuve précise que la dette américaine ait été entièrement apurée de la sorte ; les pièces utiles ont sans doute disparu dans la tourmente de 93. Mais deux faits permettent par déduction de le certifier.

En 1797, le Directoire, aux prises avec des difficultés financières inouïes, contracta un emprunt de 25 millions aux Etats-Unis, dont les sentiments à son égard étaient assez froids. Après 1830, ceux-ci réclamèrent une indemnité pour dommages causés à leurs nationaux du fait du blocus continental. Dans aucune de ces occasions, il ne fut question d'utiliser la créance française de 1783, comme il eût été naturel. C'est donc qu'elle était éteinte.

CHAPITRE II

Raisons d'ordre juridique

Le soutien financier, tel qu'il fût envisagé par les représentants de l'Entente en 1915 et en 1916, ne comportait en aucune façon des remises gratuites, mais des ouvertures de crédit, dont le règlement était simplement reporté à la fin des hostilités. Lorsque M. Lloyd George déclarait que la guerre ne devait pas être une société à responsabilité limitée, il entendait par là que les alliés ne devaient pas restreindre leur participation, c'est-à-dire qu'au cas où certains se seraient trouvés en possession de moyens monétaires superflus, il leur fallait les tenir à la disposition des associés les moins fortunés, quitte à les leur réclamer par la suite. L'union peut fort bien se concevoir ainsi ; dans une société en nom collectif, tous les membres sont tenus du passif solidairement sur tous leurs biens, au cas où l'entreprise viendrait à périr ; mais les apports constitutifs du capital sont limités à l'universalité des biens de chacun ; si l'un des membres dont les intérêts sont insuffisants emprunte, pour se maintenir dans l'affaire, la somme nécessaire à un autre membre, son prêteur doit-il, sous le prétexte que l'argent avancé a profité aussi bien à lui-même qu'à son débiteur, libérer celui-ci de ses obligations ? Si la société vient à être dissoute, sa créance demeure valable et il lui en sera tenu compte dans la liquidation générale.

Personne à l'époque n'envisageait une mise en commun plus intime. Aucun des ministres ne fit effort pour y atteindre ; peut-être certains entrevoyaient-ils un gain au terme de l'opération, ou tout au moins une compensation ? La Russie jouissait d'un crédit parfait, et on ne prévoyait pas une guerre aussi longue, partant une telle extension des crédits ; peut-être certains essouffés déjà de régler le sort de leur pays six mois à l'avance ne pouvaient-ils songer aux conséquences fâcheuses d'une coopération aussi limitée. Tandis que les Alliés s'acheminaient péniblement vers l'unité de commandement, réalisée, et non encore totalement le 26 mars 1918, après 45 mois d'hostilités (1), leur particularisme en matière financière ne fit que se renforcer. « Jusqu'à la fin des hostilités, écrit M. TARDIEU, les trésoreries de chaque pays devaient demeurer l'invulnérable citadelle de l'individualisme national » (2).

Quoiqu'il en soit, il y eut prêt et rien de plus. Voici les paroles de M. Lloyd GEORGE à la Chambre des Communes, le 15 février 1915 : « Le pays qui a beaucoup de crédit et beaucoup d'argent doit les mettre sans réserve en œuvre et les *prêter* à ses alliés pour le résultat énergiquement voulu : la victoire décisive ». De M. RIBOT, à la Chambre des Députés, le 7 mai 1915 : « M. Lloyd George offrit *d'ouvrir lui-même des crédits (il ne veut pas d'em-*

(1) Un livre paru récemment en Grande-Bretagne, consacré aux vertus militaires du Maréchal Haig, qui en est l'inspirateur, prouve combien restèrent vives les rivalités entre les chefs.

(2) TARDIEU. — La Paix, p. 373 : l'auteur montre les difficultés qu'il a fallu surmonter dans la pratique quotidienne ; les avances américaines furent obtenues péniblement de mois en mois, parfois de quinzaine en quinzaine et chaque fois, l'affectation de ces crédits exigeait de longues explications. L'affaire des « cessions » expliquée par M. Tardieu (p. 375), est un exemple lumineux de la permanence de l'égoïsme financier.

prunt sur le marché de Londres), et de mettre à notre disposition un milliard et demi, à condition que nous ferions des envois d'or, pour une proportion limitée, qui nous a paru parfaitement équitable, de moins d'un tiers des crédits totaux... Je ne peux pas dire que c'est là un marché ; c'est une de ces opérations qui se défendent d'elles-mêmes et où la dignité des deux peuples est pleinement sauvegardée, *puisqu'ils s'apportent un don réciproque* » (1).

Il ressort d'autre part de cette dernière déclaration que M. Ribot aurait lancé un emprunt français en Angleterre, si le Chancelier de l'Echiquier ne l'en eût pas dissuadé, créant une dette commerciale indiscutable au lieu d'une dette de Trésorerie. Peut-on penser que M. Lloyd George eût agi de la sorte si, dans l'esprit des deux ministres, les crédits ouverts avaient constitué des subsides ? De son côté, l'Angleterre se procura des disponibilités en Amérique, grâce au double système des avances gouvernementales et de l'emprunt public ; comment concevoir que le Trésor fédéral, si ses intentions avaient été vraiment généreuses, n'ait pas été tenté de modérer l'ampleur de son geste et d'accorder plus largement à la Grande-Bretagne, sur ses demandes répétées, l'autorisation d'émettre des Treasury Bills, dont Wall Street était alors très friand ? Quand l'Angleterre faisait directement appel aux ressources du peuple américain, il s'obligeait incontestablement ; pourquoi l'usage du mode indirect, par la voie des représentants, lui donnerait-il le droit de discussion ?

Le mécanisme de ces opérations démontre leur caractère contractuel. La France remit en échange à sa voisine d'Outre-Manche, des Bons du Trésor non négociables, renouvelables tous

(1) Les emprunts réalisés après avril 1916 furent gagés par un dépôt d'or à la Banque d'Angleterre !

les trois ou six mois et portant intérêt au taux où le Gouvernement anglais plaçait ses propres bons (1).

Même méthode quelques années plus tard, vis-à-vis des Etats-Unis (2). « Ces bons, écrivait alors M. JÈZE, *seront définitivement remboursés un an après la conclusion de la Paix* », et quelques pages plus loin : « il a été convenu que les avances (aux petits Etats alliés) seraient faites par les trois grandes puissances ; *très généreusement le Gouvernement britannique a déclaré qu'il ne réclamerait pas d'intérêts pour ces avances* » (3). Voilà qui est très net et confond les avocats du communisme financier interallié.

Si cet argent avait été à l'origine porté en comptabilité à seule fin de réaliser le maximum de contrôle et d'économie, ce caractère si spécial n'aurait pas manqué de faire l'objet de conversations pour le moins officieuses.

Une fiction aussi naïve pouvait impressionner des enfants, non des hommes politiques avertis. Ou ceux-ci croyaient à la réalité des dettes et les acceptaient sans protester ; ou ils n'y croyaient pas et n'auraient pas dû manquer de dissiper une situation dangereusement équivoque et de proclamer ce qui était à leur avantage. Ce système artificiel de comptabilité, s'il avait existé, aurait été d'une application générale et non unilatérale. Or, en fait, tandis que l'Amérique débitait les Alliés, ceux-ci exigeaient d'elle, presque toujours, des paiements comptant : ce n'est donc là qu'un argument inventé après coup pour les besoins de la cause.

(1) JÈZE. — Revue de Science et de Législation financières, avril 1915.

(2) Voir renvoi 2 p. 9.

(3) Cf. Lloyd George aux Communes, 15 février 1915 : « We decided that each of the three great allied countries should contribute proportionally to every loan made to the smaller states ».

Certains plaideurs, poussés dans leurs derniers retranchements, soutiennent qu'il y a bien contrat de prêt, mais que ce contrat est entaché de nullité (1). « Juridiquement, qui dit dette, dit liberté pour l'emprunteur de disposer de la somme prêtée pour son seul usage et intérêt. Etait-ce pour nous que nous empruntions ou pour la cause commune, pour éviter à nos alliés et associés un désastre commun ? Nous est-il resté un sou de ces avances ? Avions-nous le choix des prêteurs et notre liberté était-elle intacte ?... Il y a violence, déclare l'article 1112 du Code Civil, lorsqu'elle peut inspirer au débiteur la crainte d'exposer sa personne et sa fortune à un mal considérable et présent. Ce qui est vrai pour les individus l'est-il moins pour les peuples ? » Voilà un raisonnement d'allure strictement juridique où la sentimentalité se mêle à une interprétation fantaisiste de la loi.

Lorsqu'un individu, à bout de ressources, trouve avec peine, sur toute la place, un seul banquier qui consente à lui faire l'avance de quelques fonds, peut-il soutenir qu'il n'a pas eu le choix du prêteur, devant la misère dont il était menacé, et que sa dette, viciée dans son consentement, est annulable ? Un abus aussi étrange du mot liberté pourrait, dans une société civilisée, modifier singulièrement les rapports entre les hommes. Pourquoi en irait-il autrement entre les peuples ? D'ailleurs l'Europe ne manquait pas de prêteurs, parmi les pays neutres, pour se faire avancer des fonds, à un taux usuraire sans doute : songerait-elle à demander la rescision de ces contrats, parce que juridiquement nuls, en vertu de l'article 1112 ? L'Amérique n'a jamais imposé ses prêts à l'Europe ; elle dût plutôt se faire violence pour les consentir. Du reste, la crainte d'un mal considé-

(1) M. ENGERAND, député. — Article de l'Illustration Economique et Financière, 1^{er} avril 1922.

rable n'était nullement provoquée, comme l'entend ledit article, par la partie au profit de laquelle ces conventions étaient faites, puisqu'elles étaient conclues sous la menace du péril germanique. L'article 1111 du même Code, stipulant que la violence peut être une cause de nullité encore qu'elle ait été exercée par un tiers, ne peut non plus être invoqué ; il vise le cas spécial où la partie contractante, de connivence avec un tiers insolvable, le ferait agir à sa place afin de tourner la loi (1).

La dette européenne n'est pas davantage une dette *sui generis*, en ce sens que « le créancier savait d'avance qu'il ne pourrait pas obtenir le remboursement si le débiteur sortait vaincu, et que s'il sortait vainqueur il paierait seulement si les effets économiques de la victoire pouvaient compenser les dommages de la guerre » (2). Ne sont-ce pas là les caractéristiques habituelles du contrat de prêt, qui comporte toujours un aléa plus ou moins marqué pour le prêteur ? La tâche des banquiers serait par trop belle s'ils ne nourrissaient jamais la moindre crainte quant à la rentrée de leur argent. Tout financier, qui, au plus fort d'une crise, fait des avances à un industriel afin qu'il puisse tenir, sait que son argent sera perdu, si l'affaire vient à défaillir ou ne lui reviendra qu'autant qu'elle parviendra à se remettre d'aplomb ; il ne renonce pas pour cela à sa créance, mais se contente de prendre une assurance contre le risque en majorant le taux de l'intérêt — ce que les Etats-Unis eurent la délicatesse de ne pas faire.

La dette actuelle existe donc bien en vertu d'un contrat de prêt, synallagmatique et régulier selon le Code (3), par lequel une des parties s'engageait à livrer à l'autre une certaine quantité

(1) Sur ce point, Planiol. Droit civil, nos 1076 et suivants.

(2) Discours du sénateur Rolandi Ricci, ambassadeur d'Italie à Washington. (Temps, 28 septembre 1922).

(3) Articles 1892, 1902.

de choses consommables par l'usage, à la charge pour cette dernière de lui en rendre autant de même espèce et qualité, les intérêts étant ou non stipulés.

Le fait que les nations débitrices ont répondu à l'invitation du créancier de venir en discuter les modalités de règlement (1) implique la reconnaissance du bien-fondé de cette dette.

La nation débitrice, liée par ce contrat, est moralement obligée de payer. Il est de la plus haute importance en cette période d'incertitude que ces obligations soient reconnues et tenues. « Toute répudiation de la dette extérieure par un Etat souverain, écrivait le secrétaire du Trésor aux banquiers américains (2), cause un tort irréparable au crédit de cet Etat ». Dans l'esprit de M. MELLON, il s'agissait autant du créancier que du débiteur. Son secrétaire adjoint précisait : « Les Etats-Unis peuvent un jour devenir emprunteurs ; si les dettes de guerre sont annulées, comment pourrions-nous libeller notre promesse de payer en termes susceptibles de convaincre le prêteur, étant donné que nous aurions nous-mêmes annulé notre dette quelques années plus tôt » (3). Le crédit du débiteur actuel serait doublement atteint. Le non paiement des dettes non plus par un seul, mais par un certain nombre de pays provoquerait un manque de confiance général, dans les relations des Gouvernements. Dans l'intérêt de cette paix du monde qu'invoquent les partisans de l'annulation, ces obligations de guerre doivent demeurer inviolables.

(1) Cf. pages 102-105.

(2) Cf. p. 112.

(3) Discours prononcé à New-York au Banquet de l'Académie des Sciences politiques, par M. ELIOT WADSWORTH, 24 novembre 1922.

CHAPITRE III

Raisons d'ordre sentimental

Il semble que les nations débitrices oublient un peu trop volontairement la situation particulièrement fâcheuse dans laquelle elles se trouvaient au moment où l'Amérique prit les armes : leurs troupes tenues en échec sur tous les fronts, affaiblies par un hiver rigoureux, travaillées par la propagande ennemie, infectées du virus pacifique à la veille de combats désastreux. Les neutres méfiants se laissaient arracher péniblement quelques millions quand il aurait fallu des milliards.

M. KEYNES, alors attaché à la Trésorerie britannique, qu'on ne peut taxer de partialité envers les Etats-Unis, écrit (1) : « Peu de gens hors la demi-douzaine des fonctionnaires du Trésor qui connaissaient les craintes immenses et les besoins financiers impossibles de cette époque peuvent pleinement comprendre quelle fermeté et quel courage étaient nécessaires et combien la tâche serait devenue désespérée sans le concours du Trésor des Etats-Unis ». A partir d'avril 1917, la puissance associée leva une armée, nombreuse un an plus tard de quatre millions de soldats, dont le flot grandissant contraignit l'Allemagne à s'avouer vaincue : des crédits d'une dizaine de milliards de dollars furent ouverts aux Alliés, qui purent se réapprovisionner en armes et en

(1) Conséquences économiques de la Paix, 12^e édit., p. 218, en note.

matériel ; ils ne devraient pas oublier que la participation américaine n'est pas représentée simplement par ces avances ; la dette intérieure est passée de \$ 1.188.235.400 en 1914, à \$ 25.482.034.419 en 1919 (1) ; l'impôt sur les revenus, complété par la supertaxe, atteint par échelons des taux approchant de l'impôt anglais et « d'autant plus lourds, en fait, écrit M. de LASTEYRIE dans le dernier projet du Budget (2), que cet impôt s'ajoute aux taxes directes établies par chaque Etat en vertu de ses lois propres » ; le fisc fédéral créa en outre de nombreux impôts, sur les bénéfices de guerre, les superbénéfices des sociétés, estate duty, taxes indirectes et taxes de luxe ; de sorte qu le montant de l'Internal Revenue qui était de \$ 380.041.008 en 1913-14, s'élevait en 1919-20 à \$ 5.399.149.245 (3) ; l'income tax à lui seul voyait centupler son rendement originel (\$ 20.951.781 en 1910 contre \$ 3.956.936.004 en 1920). En dépit du chiffre élevé des recettes, le déficit du budget prochain, d'après les prévisions du Président HARDING, sera de \$ 700.000.000, plus de 9 milliards de francs-papier. Des statisticiens ont évalué à \$ 32 milliards (plus de 410 milliards de francs-papier) le coût de la participation américaine. On conçoit, devant l'énormité de ces chiffres, que le Congrès ait trouvé bon de ne pas y ajouter le poids des dettes alliées.

Les Européens auraient accepté bien d'autres charges, en 1917, afin d'obtenir l'aide des Etats-Unis ; aussi ceux-ci doivent être seuls juges des sacrifices à consentir et régler seuls leur conduite. L'Europe s'est trop accoutumée à considérer le peuple américain comme le sauveur du monde, le deus ex machina qui, semblable aux boïards désormais légendaires de l'ancienne Russie, jetait son or sans compter, et à s'en remettre à sa magnanimité. Il n'a

(1) Annual Report 1922, p. 466.

(2) 1^{er} volume, exposé des motifs, p. 76.

(3) Annual Report 1922, p. 487.

jamais entendu jouer éternellement ce rôle ; il a atteint son but en triomphant de l'Autocratie et du Militarisme. La stricte observation de la doctrine séculaire de Monrôe, en vertu de laquelle il fit cette grande croisade, est incompatible avec une ingérence spécifique dans les affaires des divers Etats du vieux Continent, ingérence qui risquerait de provoquer insensiblement la réciprocité.

Les Etats ont déjà trop tendance à s'occuper des affaires domestiques de l'Amérique ; au lieu d'employer leurs voix à célébrer le culte délaissé du souvenir, ils pratiquent vis-à-vis de leurs bienfaiteurs une politique de « coups d'épingle », leur imputant chaque jour de nouveaux méfaits, examinant leurs éléments budgétaires dans l'espoir d'en tirer des comparaisons désavantageuses, les critiquant et leur reprochant sans cesse de s'être prodigieusement enrichis à leurs frais pendant la guerre. Certes les Américains s'enrichirent, mais ce fût, en majeure partie, avant 1917, dans une période où, à l'instar de tous pays neutres, ils en avaient le droit ; après cette date, leurs bénéfices furent « pompés » systématiquement par l'emprunt et l'impôt, ce qui ne se serait pas produit, s'ils s'étaient tenus à l'écart, comme ils pouvaient le faire (1), au lieu de se laisser entraîner par la Foi la plus pure. Seuls certains individus — la chose s'est vue dans tous les

(1) Cette hypothèse de la non participation américaine est la réponse la plus simple à l'hypothèse inverse émise par M. SELIGMAN. « Si nous avions été dans la guerre depuis 1914, soutient le distingué professeur à l'Université de Colombia, ce n'est pas 10 milliards de créances, mais dix fois 10 milliards de dettes qui figureraient à notre bilan ». C'est là un genre de raisonnement qui ne fait pas avancer une discussion d'un pas, puisqu'on peut répliquer par la supposition contraire et tout aussi purement gratuite ; il faut donc se fonder sur les faits tels qu'ils sont et non tels qu'ils auraient pu être. Du reste, même dans l'hypothèse de M. SELIGMAN, cette dette de dix fois 10 milliards étant due presque entièrement par l'Amérique à ses nationaux, conviendrait-il d'envisager l'annulation de ces obligations ?

pays — ont senti croître et se multiplier leur fortune selon des coefficients gigantesques. La masse est pauvre ; la crise économique et sociale lui a porté un coup terrible dont elle a peine à se relever, car elle plie sous le poids des taxes, dont \$ 500 millions servent à assurer le service annuel des emprunts intérieurs émis en contre-partie des prêts à l'étranger, aujourd'hui défaillant. S'il est juste d'annuler ces avances, ne conviendrait-il pas que les porteurs des bons de la Liberté agissent de même ? Et dans la mesure où le remploi des crédits sur place aurait pu être une cause d'enrichissement général, l'institution d'une taxe sur gains illicites, sous la forme d'une remise des dettes, n'est guère concevable ; ces impositions spéciales furent créées pour des raisons de fiscalité plutôt que de morale, les bénéfices de guerre étant une source immédiate et facile de revenu pour un gouvernement (1).

Sa situation intérieure ne permet pas à l'Amérique de se montrer généreuse. On ne peut pas lui reprocher son abstention, car elle n'a pas la moindre obligation vis-à-vis de l'Europe et notamment de la France, dont la prétention de faire payer à ses alliés les réparations incombant à l'Allemagne, sous prétexte que dans certains secteurs leurs armées ont causé une partie des dommages, est pour le moins arbitraire ; rien n'a jamais été prévu en ce sens ; la destruction aurait été la même, si le front entier avait été garni de troupes françaises. Le fait d'occuper un secteur plus étendu et de soulager ainsi l'armée indigène entraînerait donc une charge d'autant plus lourde que le service rendu était plus grand ? La France accepterait-elle de participer avec l'Allemagne à la restauration de la région de la Piave, où ses soldats vinrent combattre, après les désastres italiens ?

(1) Théorie soutenue par M. HOLDSWORTH, économiste américain, contradicteur de M. SELIGMAN. *American Economic Review*, mars 1922.

L'attitude des Etats-Unis, en diverses circonstances, ne les contraint nullement à adopter la ligne de conduite que les Alliés veulent bien lui tracer.

En 1917, la masse américaine se serait opposée à toute participation si le motif n'en eût pas été idéal, quasi mystique, mais basé sur des buts concrets et intéressés ; l'élément germanophile ne pouvait acquiescer qu'à une déclaration de guerre au nom de grands principes ; lié par ses déclarations de 1917, le Président Wilson en 1919 ne pouvait se dédire. Il eût été d'autre part impossible, au cours de ces deux années, d'émettre des emprunts dans le public d'Outre-Atlantique, inquiet de l'accroissement de la dette intérieure, sans faire miroiter à ses yeux l'espoir que les Alliés auxquels on en remettait le montant, en assureraient le service ; les discours officiels, les prospectus d'émission sont formels (1) ; les contribuables ne permettraient pas que leur Gouvernement commette un parjure, ou même transfère la charge des arrérages et de l'amortissement à un pays moins sûr (2). Il leur suffit d'avoir à supporter l'immense fardeau des dépenses de guerre proprement dites, sans avoir reçu, comme les autres vainqueurs, aucune compensation du vaincu sous la forme de territoires, de colonies ou d'avantages financiers, économiques et

(1) Cf. notamment Annual Report 1917 et suivants.

(2) Les Américains sont hostiles à toute proposition de remboursement des dettes alliées au moyen d'obligations allemandes. L'assimilation des dettes aux réparations leur semble aussi illogique que le serait, dans une faillite, le geste du syndic s'il déterminait les sommes que les créanciers se doivent mutuellement plutôt que la capacité de paiement du défaillant. M. MELLON déclarait que ces deux espèces de créances n'ont pas le même caractère juridique, les unes résultant d'un contrat, les autres n'ayant pas d'autre garantie que la force. M. HOUSTON, ancien secrétaire du Trésor, protestait contre la suggestion de faire couvrir par les Etats-Unis toute réduction des réparations par une réduction parallèle de leur créance, pour cette raison qu'ils se sont eux-mêmes vigoureusement élevés contre le montant abusif de l'indemnité allemande, à la Conférence de la Paix.

politiques ; pour cette raison, la guerre ne fut pas une société en nom collectif, car, dans une association de ce genre, les bénéfices sont distribués au prorata des apports ; l'Amérique, écartant à l'avance toute chance de gain, restait libre de limiter ses apports selon sa convenance.

Il est vain de remettre en jeu les discussions qui s'élevèrent, au sein de la Commission des Réparations à la Conférence de la Paix. MM. John FOSTER DULLES et BARUCH ont alors fortement étayé la position de leur pays par des raisons de droit. Les Alliés et l'Allemagne avaient signé l'armistice du 11 novembre 1918 sur la base des 14 points, précisés par la dépêche de M. LANSING, en date du 5 novembre 1918 : « Lorsque le Président a formulé les conditions de la Paix dans son adresse au Congrès du 8 janvier dernier, écrivait le Secrétaire d'Etat, le Président a déclaré que les territoires envahis doivent être non seulement évacués et libérés, mais restaurés. Les Alliés pensent qu'il ne faudrait laisser subsister aucun doute sur ce qu'implique cette stipulation. Ils entendent par là que l'Allemagne devra compenser *tous les dommages subis par les populations civiles des Nations alliées du fait des forces armées de l'Allemagne*, soit sur terre, soit sur mer, soit en conséquences d'opérations aériennes ou d'actes ou violation du Droit International et des engagements pris ». « S'il est conforme à notre sentiment intime, déclarait M. DULLES (1), que les principes de la réparation doivent être sévères et *à notre intérêt national que ces principes reçoivent la plus grande extension*, pourquoi ne proposons-nous qu'une réparation limitée ? C'est que nous ne sommes pas devant une page blanche, mais devant une page couverte d'un texte au bas duquel sont les signatures de MM. WILSON, CLEMENCEAU, ORLANDO et LLOYD GEORGE ». La logi-

(1) Rapporté par MM. TARDIEU et KEYNES.

que aurait voulu que ces hommes d'Etat élevassent cette controverse sur le paiement des frais de guerre avant de se lier par un consentement écrit.

Aussi ne convient-il pas de rejeter le poids d'une partie de ces frais sur l'Amérique, en prétextant les articles 231 et 232 du Traité de Versailles, ces articles, tous les historiens le reconnaissent, ont été rédigés de la sorte dans un but politique, afin de concilier l'échec des revendications gouvernementales anglaise et française avec l'intransigeance de la masse dans les deux pays. Rien dans leur rédaction ne permet de conclure, comme le voudraient certains théoriciens du Droit International, à un traitement identique pour les débiteurs appauvris. Le Traité n'a d'ailleurs pas été ratifié par le Congrès.

Les Etats-Unis en cette circonstance, en assurant à l'encontre de tous le respect de la parole donnée, ont donc persévéré dans la poursuite de leur idéal. Même en ce qui concerne les Pensions, la délégation américaine, fidèle aux principes, résista jusqu'au bout ; seul le Président WILSON conscient de sa défaillance, céda aux exigences de la politique. « Nous lui expliquâmes, raconte M. LAMONT (2), que nous ne pourrions pas trouver un seul juriste dans toute la délégation capable d'exprimer une opinion favorable à cette thèse, contraire à toute logique ». « La logique ! la logique ! s'écria le Président, que m'importe la logique ! je ferai rembourser les Pensions ». La Conférence traînait, le Président avait hâte d'en finir coûte que coûte avec cette discussion qui, selon M. KEYNES, dans une atmosphère épuisante, avait affecté

(1) TARDIEU, op. cit., p. 322.

(2) Dans le livre du Colonel H fl°1, « What really happened at Paris ».

pendant des mois l'esprit et la conscience de certains de ceux qui y avaient pris part (1).

On reproche aujourd'hui aux Américains de ne pas avoir continué leur effort vers l'organisation d'un monde meilleur. Certes, ils auraient pu faire beaucoup encore en ce sens ; mais il aurait fallu que l'Europe les y encourageât en commençant par « s'aider » selon le proverbe, afin de prouver sa volonté de Labeur et de Paix, au lieu de gaspiller en dépenses superflues, militaires ou autres, ses forces de Travail et son Capital.

(1) On peut voir là, à notre avis, une preuve de l'influence réciproque des divers tempéraments des Quatre.

CHAPITRE IV

Raisons d'ordre économique

Les conséquences néfastes d'un paiement ont été exagérées.

Les producteurs de la nation créancière sont mal fondés de s'opposer à tout règlement au nom du bien-être général de leur Patrie. Suivons leur raisonnement : la liquidation des dettes n'étant réalisable que par des importations supplémentaires de marchandises ,sans exportation correspondante possible, ces livraisons gratuites entraîneront la fermeture de certaines entreprises, sans que cet afflux de produits soit suivi d'un reflux qui puisse stimuler d'autres industriels à exporter davantage ; d'où une perte nette pour le pays créancier.

Voilà donc ravivée la querelle toujours latente depuis qu'il y a des économistes, des protectionnistes et des libres échangistes.

Il n'est pas équitable de sacrifier les intérêts de tous aux intérêts de quelques-uns. Les importations échelonnées sur une longue période de temps profiteront au contraire à l'ensemble de la Nation réceptrice. Les consommateurs, grâce à cette concurrence, bénéficieront de meilleures conditions de prix. Certaines entreprises incapables de lutter en souffriront ; les capitaux et la main-d'œuvre se porteront sur les points où ils trouveront à s'employer plus avantageusement.

Seul un bouleversement rapide et considérable serait redoutable pour le bien-être général, un trop grand nombre d'entreprises seraient atteintes ; l'adaptation des deux éléments, travail et capital serait plus longue et plus pénible. Dans le cas présent le danger d'un rush de marchandises n'est pas à craindre ; une nation ne peut accroître ainsi sa production. Les Anglais avant la guerre s'étaient fait une spécialité des placements à l'étranger, s'inquiétaient-ils du mal que les règlements annuels pouvaient leur causer ?

On objectera que le danger de la concurrence n'existait pas, puisque les nations débitrices qui faisaient face à leur obligations au moyen d'un excédent d'exportations vendaient uniquement des matières premières nécessaires à l'industrie et à l'existence du peuple britannique. N'y avait-il pas d'autres pays dont les produits finis étaient la principale source d'exportations ? Du reste, si l'on orientait la production de la puissance débitrice dans certaines directions, celle-ci ne pourrait envoyer sur les divers marchés du Monde que les marchandises dont sa créancière ne craindrait pas la concurrence. Mais cette impulsion ne serait imprimée efficacement qu'au regard des produits d'un usage extraordinaire ; or seuls les objets de consommation courante ont un écoulement suffisant pour assurer des règlements aussi considérables et certains intérêts particuliers continueraient à souffrir de la concurrence.

La remise des dettes n'empêcherait pas ce résultat fâcheux pour quelques-uns. Dès l'instant qu'un pays peut augmenter le volume de ses exportations lorsqu'il est obligé de payer, nul doute que dans son intérêt propre il ne fasse le même effort, une fois

délivré de ce fardeau (1) ; ses bénéfices annuels, au lieu d'être remis à son créancier seront investis dans ses usines dont le développement progressif menacera de plus en plus les industries voisines sur les divers marchés.

Ceux qui préconisent malgré tout cette politique de générosité intéressée, prétendent également que le paiement à tout prix entraînerait une augmentation corrélative de la circulation fiduciaire et une dépréciation constante de la valeur de la monnaie du pays débiteur et faciliterait la concurrence tant redoutée... Cependant l'Allemagne n'a opéré aucun versement stricto sensu au titre des réparations ; ses billets se sont multipliés dans les proportions que l'on sait. Dans d'autres pays, les changes se sont affaiblis progressivement ; pourtant, jusqu'à présent, les dettes n'ont eu que peu d'effets sur leur marché (2) ; le secrétaire adjoint du Trésor estime que les encaissements de l'Amérique du fait de ses créances n'ont pas dépassé \$ 125 millions. La dépréciation successive de la monnaie du débiteur ne lui donnerait pas le pouvoir de vente que l'on croit ; les prix intérieurs s'ajustent rapidement à la valeur extérieure de la monnaie nationale.

(1) Pourtant dans cette hypothèse, la loi des débouchés de J. B. SAY, d'après laquelle les produits s'échangent contre les produits jouerait normalement ; aux importations dans des pays concurrencés correspondraient des exportations, à la ruine de certaines entreprises l'enrichissement de certaines autres. Mais est-ce bien cela que désirent les producteurs qui vont prêchant l'annulation ?

(2) Argument présenté par M. Eliot Vadsforth.

CHAPITRE V

Possibilité de payer

Les Alliés peuvent payer leurs dettes. Une partie des fonds n'a pas disparu dans le gouffre de la destruction, mais a réellement accru, d'une manière ou d'une autre la prospérité des pays qui les reçurent ; tels ceux qui servirent à l'Angleterre à acheter des matériaux destinés à la construction de navires ou des produits alimentaires qu'elle revendait à la population civile (1).

Quant aux avances de guerre proprement dites, qui ne sont représentées par aucune richesse équivalente, des facilités très grandes seront accordées pour leur remboursement. Les Américains n'entendent pas jouer les Shylocks ; il suffit de s'entendre sur le principe ; on envisagera avec la plus grande complaisance les modalités de l'amortissement, pourvu que les débiteurs écoutent les conseils de leur créancier. L'attitude des dirigeants européens est quelque peu paradoxale ; ils affirment que l'Allemagne peut et doit payer son indemnité jusqu'au dernier pfennig, les motifs qu'ils invoquent devant leur prêteur sont discrètement laissés dans l'ombre ; économiquement parlant, il n'y a

(1) On sent la faiblesse de ce raisonnement. Etant donné que les Etats emprunteurs ont créé malgré tout certaines richesses pendant la guerre, on pourrait généraliser et soutenir que cette œuvre productive fut accomplie au moyen des prêts, dont le paiement dès lors serait chose aisée.

pourtant aucune différence entre les deux obligations. La restauration de l'activité normale de l'Europe, l'abandon du poids financier énorme des armements, une politique d'économie permettront aux Alliés d'effectuer leurs paiements : le fardeau de la liquidation des guerres passées sera moins lourd que celui des guerres futures.

De son côté la masse américaine finira par sentir l'antinomie de ses désirs ; elle comprendra qu'elle n'a pas intérêt à élever des barrières douanières prohibitives. Déjà, en vertu du dernier Tarifi, le Président a la faculté de réduire dans une certaine limite le pourcentage des taxes à l'importation ; l'opinion le pousse à user de son droit. Les dernières élections ont marqué l'échec des promoteurs du Fordney Bill (1), surtout dans les régions agricoles. Avant le vote de cette loi, on prévoyait dans les milieux américains avertis une balance défavorable et l'exportation de l'or.

De toutes manières, les Américains seront obligés, sous la poussée des lois économiques, de transférer hors de leur pays le métal précieux, à moins de dresser un immense veau d'or devant lequel ils demeureront prostrés dans une stupide vénération. Mais si les Etats débiteurs se refusent à s'acquitter, ces capitaux trouveront bien d'autres lieux où s'incorporer avec plus de confiance, l'Asie par exemple ou l'Amérique du Sud.

Toute remise de dettes irait à l'encontre des intérêts des Américains ; elle détruirait une partie importante de leurs réserves de pouvoir d'achat, disponibles en cas de crise nationale ou en présence d'événements semblables à ceux que vient de vivre le vieux continent. L'avenir est trop incertain pour qu'une telle hypothèse ne soit pas envisagée ; l'orage couve sur l'immensité

(1) Voir p. 103.

du Pacifique. En cas de conflit, les stocks d'or du Trésor Fédéral s'écouleraient au loin sur le champ, à la façon du mercure lorsqu'il trouve une issue ; de quelle utilité a été cet or dans la totalité des achats européens ? La production nationale, quoique très développée, sera insuffisante pour subvenir aux vastes besoins. La créance que les Etats-Unis conserveront pendant de longues années encore, en même temps qu'elle leur servira d'arme diplomatique, leur permettra de régler leurs achats extérieurs en restituant aux débiteurs devenus créanciers leurs propres obligations (1).

(1) Certains Américains, dont M. BROWNING, président de la Liberty Bank, Oklahoma City, préconisent la transformation de ces valeurs de trésorerie en valeurs industrielles des pays émetteurs.

DEUXIÈME PARTIE

Divers faits : de la Conférence de la Paix (1919) à la Conférence de Paris (1923)

Tels sont, exposés en toute impartialité, les principaux arguments employés de part et d'autre dans les discussions qui s'élèvent sur ce grand problème. Dans les pages qui vont suivre, nous nous efforcerons, munis de ces renseignements, de faire ressortir à la lumière des événements, l'état de l'opinion des divers peuples et de leurs gouvernants et, le cas échéant, les modifications qu'elle serait susceptible de subir.

CHAPITRE I

Autour de la Conférence de la Paix

Pendant les hostilités, rares furent les personnes, hors des milieux officiels et même dans ces milieux, que préoccupèrent les problèmes de la liquidation financière ; l'attention se concentrait sur les champs de bataille. Sur le tard, au fur et à mesure que ces questions croissaient en importance, au détriment des opérations militaires, les projets se multiplièrent, se précisèrent,

dont l'utopisme alla s'atténuant sans jamais disparaître et que seuls firent échouer des motifs d'ordre politique.

En 1916, Edmond THÉRY (1) imaginait la fusion par les Alliés de leurs dettes respectives en une gigantesque Dette Unifiée, jouissant de leur garantie collective, créée et administrée par une caisse spéciale. Chaque coalisé conservait les obligations qui lui incombaient sous la forme d'une tranche d'un emprunt international. Cette opération n'avait donc nullement pour but une répartition équitable des charges, mais un renforcement au moyen de la solidarité du crédit de certains Etats. Ce plan, pourtant bien bénin, n'eut à l'époque aucun retentissement ; les économistes français furent unanimes à le déclarer impraticable ; « il ne tenait pas compte des contingences humaines, en rêvant de perpétuer après la guerre la bonne entente qui régnait entre les Alliés et de transformer en amitiés éternelles les sympathies issues de la lutte poursuivie en commun » (2).

Le silence se fit pendant plus de deux ans. En août 1918, le comte de Fels (3) soutient qu'il fallait faire de la Société des Nations, qui était alors le mythe à la mode, la Cour souveraine des Compensations internationales. « Si jamais, écrivait-il, une entente économique solide et sérieuse doit être réalisée, c'est là, c'est dans le règlement des frais du champ de bataille qu'elle trouvera l'occasion la plus formelle de s'affirmer ». L'admission des Nations, comme membres de cette Société, était générale, simplement conditionnée au paiement d'une cotisation égale au montant de la somme dépensée par chacune d'elles en trois mois de combat. Tout compte fait, c'était pour les belligérants une

(1) *Economiste européen*, 10 novembre 1916.

(2) En ce sens, Ch. THOLLON, Yves GUYOT.

(3) *Europe Nouvelle*, 27 juillet, 7 septembre 1918.

économie considérable, puisque la formation de cet organisme allégeait la durée des pourparlers de Paix, pendant lesquels les dépenses de guerre continuent généralement à courir ; la contribution des neutres était fixée à 2 % de leur fortune. La richesse des peuples de la terre étant estimée à 5.000 milliards, on arrivait à constituer un premier fonds d'une centaine de milliards. Ainsi l'auteur prêchait la mise en commun non seulement des frais des vainqueurs — et parmi ceux-ci, quoiqu'il ne les nommât pas expressément, les dettes de Trésorerie — mais encore les dommages de guerre, l'usure du vaincu atteignant de telles proportions que les réparations dépassaient ses ressources épuisées.

A la fin de l'année 1918, M. J. STERN déposait sur le bureau de la Chambre des Députés (1), une proposition de résolution tendant à instituer entre les puissances alliées une Société Financière des Nations, large commission de la dette publique internationale, pour répartir entre elles, proportionnellement à leurs populations et à leurs forces de contributions respectives les charges fiscales destinées à couvrir les dépenses occasionnées par la guerre et non remboursées par l'Allemagne. Leur montant étant évalué à 518 milliards (2), la charge annuelle (intérêts à 5 %, plus 1/2 % pour l'amortissement), ressortait à 28.490 millions pendant 50 ans ; sur la base d'une population interalliée de 460 millions d'habitants, le contingent par tête se fixait à 1126 francs en capital et à 61 fr. 93 en annuité. En appliquant cette cédula à la population totale de chaque Etat, M. STERN obtenait les chiffres suivants : Etats-Unis : 6.316.860.000 francs (3) ; Grande-

(1) Documents officiels, Chambre des Députés, Session 1918, n° 5344, Journal Officiel, 28 décembre 1918.

(2) Statistique de la Société de Banque Suisse. Part des vaincus : 290 milliards.

(3) Il s'agit naturellement de francs-or.

Bretagne : 2.827.909.590 ; France : 2.452.551.860 ; Italie : 2.291.410.000 ; Russie : 8.670.200.000, etc...

La Société Financière des Nations couvrait les dépenses ainsi réparties par la création d'un titre international dont chaque associé garantissait l'intérêt et l'amortissement pour sa quote-part (le versement périodique de 28.490 millions jouissant de plus de la garantie solidaire) par un gage (douanes, monopoles, chemins de fer) dont il devait abandonner la gestion à la Société elle-même, au cas où il viendrait à faillir à ses engagements. Les titres lui revenant par l'effet du partage étaient distribués entre ses divers créanciers (souscripteurs des fonds nationaux, des bons du Trésor) et ne pouvaient se négocier que sur son propre marché.

Dans le même temps, M. BOUILLOUX-LAFONT élaborait un plan assez semblable, sauf qu'il faisait de la Régie Générale des Nations un organe plus actif, plus autonome, assurant lui-même le service de l'emprunt par la perception de taxes internationales, telles que taxes sur les communications téléphoniques, télégraphiques, radiotélégraphiques, sur les entrées des navires dans les ports, sur la production de certains articles.

L'impulsion était donnée ; une saine émulation régna dès lors entre les membres du Parlement français (1). On assista à une éclosion de projets divers — chacun voulant avoir le sien propre — mais tous plus ou moins bâtis sur le modèle des précédents. Seule variait la base de répartition, ce fut tour à tour le prix du sang (2), c'est-à-dire la comparaison des pertes en hom-

(1) En ce sens, MM. Landry, Lémery, Loucheur, R. Péret, le groupe socialiste, etc...

(2) Chaque tué étant représenté par un coefficient, fonction de sa valeur et de sa production. Cf. article de Custos dans *Echo de Paris*, 3-4 avril 1919.

mes à la population totale ou la combinaison de la population et de la richesse, ou enfin le coefficient de richesse relative de chaque Nation (1). M. Luigi LUZATTI, en Italie, poursuivait sa campagne en faveur d'une loterie mondiale de 300 milliards de lires.

Aucune de ces solutions n'aboutit, parce que toutes reposaient sur la prise en charge par certains Etats d'une partie des dépenses de guerre de certains autres (2), dont la France. Pas un instant, l'Amérique et l'Angleterre ne se départirent de l'égoïsme intransigeant dont elles avaient fait preuve auparavant. Peut-

(1) Plan BESNARD. — Pour chaque nation on divisait le montant de la richesse nationale par le nombre représentant l'armée productive (celle-ci étant non le nombre absolu des habitants, ce qui n'aurait pas donné un coefficient économique, mais celui des individus des deux sexes de 16 à 60 ans ; toutes les exceptions étant à peu près égales entre les pays, on pouvait ne pas en tenir compte). On obtenait ainsi le coefficient de richesse relative, en proportion duquel devait être établie la part des charges financières incombant à chaque pays.

Ceci en formule :

p indiquant l'armée productive de chacune des cinq grandes nations.

r le montant de la richesse nationale.

$$\frac{r}{p} = \text{coefficient de richesse relative} = c.$$

Désignant par C le total des 5 coefficients, par D le total des charges financières et en abrégé par It. l'Italie, par Fr. la France, etc., la part à attribuer à la France par exemple aurait été :

$$\frac{c \text{ Fr. D}}{C} \quad \text{ou} \quad \frac{r \text{ Fr. D}}{p C}$$

(2) « Le système basé sur la population et la richesse abattait les charges de la France de 30,2 % à 11,4 % du total des dépenses de guerre. Par contre, il aggravait la part des Etats-Unis de 29 %, soit en chiffres ronds, 250 milliards » : Tardieu, p. 379.

Selon le projet STERN, les charges publiques annuelles pour frais de guerre en Amérique augmentaient de plus de 2 milliards.

être les auteurs de ces vastes combinaisons auraient-ils pu s'éviter tout ce travail s'ils s'étaient inquiétés du sentiment des peuples qu'ils sacrifiaient aussi délibérément à la cause commune. Le Gouvernement français laissait s'étendre un mouvement d'opinion dont l'influence pouvait se faire sentir sur les décisions du Conseil des Quatre ; peut-être même n'était-il pas fâché de voir le Parlement occuper les loisirs que lui laissait la préparation du Traité. M. KLOTZ déclarait à la Chambre, le 13 mars 1919 : « J'ai pris moi-même à la réunion plénière de la Conférence de la Paix l'initiative de déposer un projet de section financière de la Société des Nations. La Commission financière de la Conférence en est saisie ; déjà je le dis avec satisfaction, le principe est admis et dans quelques jours les textes nécessaires seront arrêtés ». Le Ministre ne devait pourtant pas ignorer qu'au contraire un échec était inévitable.

Brusquement, sous l'influence de quelque mot d'ordre mystérieux, cette agitation tomba. Le projet Stern, pourtant reconnu de toute opportunité par la Commission de législation fiscale de la Chambre demeura dans l'ombre.

C'est qu'à cette date les plénipotentiaires américains prirent nettement position (ils l'avaient fait déjà à plusieurs reprises, mais mollement). Que s'était-il donc passé depuis l'armistice au sein de la Conférence ?

Dès novembre 1918, la question de l'annulation des dettes interalliées, englobée dans celle d'une répartition équitable des frais de guerre préoccupa les dirigeants de toutes les nations. On était en pleine victoire ; le délire des foules avait gagné les sphères officielles. On pouvait espérer, étant données ces circonstances éminemment favorables, que certains alliés rompraient avec la politique égoïste qu'ils avaient suivie jusque-là. Des pourpar-

lers entamés durant les hostilités par M. BRIAND avaient démontré l'inutilité de toute tentative à cette époque. M. CLEMENCEAU le savait, qui en mars 1918 n'avait pas voulu compromettre la formation de l'unité militaire en essayant de créer parallèlement l'unité financière. Une occasion qui semblait propice s'offrait donc de la consacrer.

Cependant certains faits auraient pu avertir les divers auteurs de ces propositions qu'ils allaient à un échec. Nous avons eu l'occasion d'exposer de quel poids la guerre avait pesé sur les épaules des Américains et comment ceux-ci s'étaient toujours montrés farouchement jaloux de leurs droits sur leurs associés.

On allait leur demander non seulement d'en faire l'abandon, mais aussi d'accroître la charge des impôts en endossant une partie des dépenses des autres peuples dont ils deviendraient dès lors les débiteurs. Belle utopie !

Les élections pour le Congrès qui devait entrer en fonctions en mars 1919 venaient de marquer, le 4 novembre 1918, la défaite des Démocrates, en minorité absolue de 50 voix à la Chambre des Représentants et de 2 voix au Sénat. L'Administration WILSON allait se trouver en butte aux attaques les plus violentes avant son échec de 1921 ; la non ratification du Traité était à craindre puisqu'il manquait au Sénat 17 voix pour obtenir la majorité des deux tiers ; le Président Wilson sentant l'instabilité de sa position, ne voulait pas fournir de nouvelles armes aux adversaires de son parti, en surchargeant délibérément les contribuables, au risque de rendre la Paix totalement impraticable.

M. KLOTZ, néanmoins, sans préciser ses intentions, télégraphia à son collègue britannique, M. Bonar Law en vue « des mesures à prendre pour faciliter par un arrangement entre la France débitrice et l'Amérique et l'Angleterre créancières le passage du

régime d'exception de la guerre au régime normal » (1). Cette dépêche resta momentanément sans réponse ; les élections anglaises battaient leur plein, sur le thème de « l'Allemagne paiera » ; c'était un motif suffisant pour justifier cet oubli. En janvier 1919, M. Bonar Law céda sa place à l'Echiquier à M. Austen CHAMBERLAIN, lequel trouvant la suggestion française, préféra s'adresser directement au Trésor Fédéral, « sans formuler une demande de remise ou de réduction des créances qui aurait mis son pays dans une posture incompatible avec la hautaine dignité britannique. Mais, raconte Mermeix, la seule idée d'un arrangement effaroucha Washington ». Lorsqu'un débiteur sollicite une réglementation de ses obligations, il est bien rare qu'il ne s'apprête pas à réclamer des concessions ; l'Angleterre, nation la plus riche de l'Entente, était la moins qualifiée pour tenter cette démarche. Dès le mois de février, le sénateur SMOOT déposait un projet de consolidation de l'ensemble des dettes alliées envers les Etats-Unis par une émission d'obligations sur leur territoire ; c'était la transformation d'une dette de Trésorerie à court terme en une dette commerciale à long terme. Le secrétaire du Trésor GLASS, par la suite, rejeta ce plan parce qu'un accroissement aussi considérable des titres aurait bouleversé le marché américain.

En janvier et février 1919, lors des conversations entre MM. CLEMENCEAU et KLOTZ d'une part, WILSON et HOUSE d'autre part, la question des Dettes fut soigneusement évitée. Ces quatre personnages envisagèrent seulement les moyens dont il convenait d'user pour adoucir la transition brutale ; les besoins de la France étaient immenses, la production nationale très insuffisante ; il fallait simplement lui accorder des facilités de règlement, par

(1) MERMEIX (Le Figaro, 20 décembre 1921).

la continuation des crédits et du chevillage du change. M. A. CHAMBERLAIN, dont le consentement était indispensable, s'opposa à la réussite de ces pourparlers ; il entendait que l'Angleterre, créancière de nombreux alliés beaucoup plus que débitrice de l'Amérique, reprit son entière liberté ; il était bon dans l'intérêt du commerce britannique que la livre montât. Personne ne prévoyait une hausse exagérée néfaste aux exportateurs. Le 9 mars, au moment où les Alliés semblaient parfaitement unis dans leur politique à l'égard du vaincu, le Chancelier de l'Echiquier refusa de renouveler les crédits ; quelques jours plus tard, les Etats-Unis nous faisaient prévoir un traitement analogue et nous enjoignaient de prendre nos dispositions en conséquence. Que d'avertissements aux hommes d'Etat français ! Le peuple américain sinon M. WILSON, et l'Angleterre se désolidarisant de nous avant même d'avoir jeté les bases du Traité !

A la Commission financière de la Conférence, l'Angleterre, la France, l'Italie, sondèrent tour à tour les experts américains sur la possibilité d'une annulation des dettes de Trésorerie. M. KEYNES, auteur d'une proposition en ce sens, soutient que les délégués l'auraient acceptée, si nous n'avions pas été si intransigeants vis-à-vis de l'Allemagne. Il semble que le jugement de M. KEYNES soit ici en défaut. M. LAMONT (1) écrit en effet : « La question sous une forme ou sous une autre fut constamment soulevée ; elle fut toujours éludée par notre délégation. Nous pensions que c'était là un sujet en dehors de notre compétence, sur lequel, en sa sagesse, par l'entremise du Congrès, seul pouvait statuer le peuple américain ». « Nous sommes, disait M. MORGENTHAU (2), les gardiens publics des fortunes privées de l'Amé-

(1) HOUSE. — What really happened, p. 289.

(2) Et ses collègues étaient du même avis, tels : MM. Frank Polk, Stettinius.

rique. Des gardiens peuvent faire des arrangements ; ils n'ont pas le droit de faire des cadeaux ».

Le bruit de ces discussions finit par dépasser le seuil de la Conférence ; on s'en émut Outre-Atlantique autant que de l'agitation des parlementaires français. Le 8 mars 1913, la nouvelle se répandit à Washington que le problème de la répartition des charges, sur l'initiative de l'Italie était sur le point d'aboutir à une solution contraire aux intérêts des Etats-Unis. M. RATHBONE, secrétaire adjoint du Trésor, envoya aussitôt au Haut Commissaire français, la lettre suivante (1) que M. de BILLY transmit à M. TARDIEU :

« J'apprends qu'à une Conférence du Financial Drafting Committee nommé par le Conseil des Dix à la Conférence de la Paix, un des Gouvernements alliés a proposé comme une des questions financières affectant la paix, une nouvelle répartition et une consolidation des dettes de guerre. Cette proposition a été fortement appuyée par le Représentant de votre Gouvernement, M. KLOTZ... Il n'est pas nécessaire que je vous exprime combien j'ai été surpris par cette attitude prise par M. KLOTZ au nom de votre Gouvernement. Je dois vous informer de la façon la plus nette que la Trésorerie américaine, qui, comme vous le savez, a une autorité absolue, conférée par le Congrès, en matière de prêts consentis par elle à des Gouvernements étrangers, ne consentira à aucune discussion à la Conférence de la Paix ou ailleurs, d'un projet ou d'un accord ayant pour objet la libération, la consolidation ou une nouvelle répartition des obligations détenues par les Etats-Unis.

« Vous comprendrez aussi que la Trésorerie ne saurait songer

(1) Cette lettre paraît avoir été rédigée sur la demande des délégués à Paris, pressés de couper court à toute sollicitation.

à continuer des avances à aucun Gouvernement allié favorable à un projet qui aurait pour résultat de rendre incertain le paiement à maturité des avances consenties par la Trésorerie américaine.

« Je vous serais reconnaissant de communiquer l'opinion de la Trésorerie à votre Gouvernement. J'attends la réponse avec impatience. »

Ainsi le Trésor américain, indépendant de M. WILSON, avait nettement pris position ; il devenait inutile d'insister sous peine de représailles économiques, comme il advint à l'Italie à qui l'Amérique coupa tout crédit.

CHAPITRE II

Reprise des négociations - Projet Mellon Soldier Bonus Bill - Commission Américaine de la Dette extérieure.

Quelques mois plus tard, le livre de M. KEYNES donnait à la question des dettes interalliées un regain d'actualité. L'auteur les envisageait sous le même angle que les réparations ; on sait quelles attaques lui valut à l'époque cette confusion sacrilège. Nous verrons comment il sut faire, la pression des lois économiques aidant, de ses détracteurs ses disciples.

En mai-juin 1920, à Hythe, MM. Lloyd GEORGE et MILLERAND discutèrent un projet d'annulation générale. Envisageant l'abstention des Etats-Unis, les deux Premiers parlèrent, assez vaguement d'ailleurs, d'un remboursement de la dette française à l'Angleterre en 30 annuités égales, sans intérêt après moratoire de 3 ou 5 ans à courir depuis l'armistice.

L'adhésion de l'Amérique était bien improbable. Durant l'année 1919, le peuple avait réclamé du Trésor, par la voix de ses représentants, une politique de consolidation conforme aux prévisions des Liberty Loan Acts. M. Carter GLASS avait prévenu les Gouvernements débiteurs qu'il se tenait à leur disposition pour discuter une opération de ce genre ainsi qu'une suspension pendant deux ou trois ans, à partir d'avril, du paiement des inté-

rêts. Afin que personne ne pût interpréter cette dernière mesure comme le premier pas vers une annulation, le Secrétaire du Trésor avait pris nettement position pour une déclaration publique (26 septembre 1919) et par une lettre adressée au Président du Comité des Voies et Moyens de la Chambre des Représentants (18 décembre) (1). M. RATHBONE, au printemps 1920, venait en Europe afin de déterminer un arrangement quant au paiement différé des intérêts. Néanmoins, M. Lloyd GEORGE renouvela auprès de la Trésorerie Fédérale la demande déjà formulée au début de l'année par M. CHAMBERLAIN. Le Président WILSON, dans une lettre au ministre anglais, confirma la réponse qu'avait donnée en mars le Secrétaire du Trésor (2). « Il est très improbable, écrivait-il, que le Congrès ou l'opinion publique permette jamais une annulation même partielle. Les Etats-Unis sont entièrement d'accord avec le Gouvernement britannique que la fixation de la dette allemande est une nécessité capitale pour la reprise de la vie économique européenne, mais ils ne perçoivent pas la logique d'une suggestion qui leur ferait payer une part quelconque des réparations ou faire un don aux Gouvernements alliés pour les inciter à fixer le montant des réparations suivant la capacité de paiement de l'Allemagne ».

Ces négociations n'auraient jamais été dévoilées, si M. CHAMBERLAIN n'y avait imprudemment fait allusion en février 1921, à Birmingham dans un discours qui souleva en Amérique, dans le public et au Sénat, une tempête de protestations contre l'Administration qu'on accusait de faire de la diplomatie secrète (3) et

(1) Annual Report 1920, p. 59 et 64.

(2) Congressional Record, 18 juillet 1921.

Chronicle, 23 juillet 1921. M. HOUSTON avait succédé à M. GLASS en cette qualité.

(3) M. HOUSTON dut comparaître devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, et M. WILSON se disculper par un communiqué officiel.

contre l'Angleterre ; les Républicains et les Irlandais (1) prirent acte des paroles du Chancelier de l'Echiquier pour réclamer une politique ultra-nationaliste en matière financière. Et cela au moment où Lord CHALMERS, secrétaire permanent du Trésor britannique et Sir AUCKLAND GEDDES s'embarquaient pour Washington en vue de discuter un arrangement relatif aux dettes de guerre des puissances alliées et de pénétrer les vues de la nouvelle administration sur ce point.

Le parti démocrate, ainsi qu'il était prévu, venait de céder le pouvoir à son vieux rival ; l'avènement des Républicains ne modifia en rien la politique suivie par l'Exécutif quant aux relations financières interalliées (2) puisqu'il lui fallait se conformer à la volonté du Congrès.

La mission CHALMERS n'aboutit à rien dans cette période de transition ; le Gouvernement sortant se souciait peu de s'engager sur une question aussi importante et il n'en avait plus le temps ; le nouveau secrétaire, M. MELLON, jugeait insuffisants, pour mener à bien les négociations, les pouvoirs dont il était investi : il ne pouvait consentir aucune extension de délai de paiement, soit pour le capital, soit pour l'intérêt, à l'égard d'un certain nombre de nations débitrices ; quant à celles dont les dettes avaient pour origine des avances faites sur le produit de l'émission des emprunts intérieurs, il était interdit de rien leur accorder qui fût contraire au Liberty Bond Acts (3). Il fallait qu'on le mit en mesure de faire face à toute éventualité susceptible de surgir au cours des pourparlers et de donner aux titres consolidés la forme

(1) Notamment le sénateur WALSH.

(2) Le 1^{er} avril 1921 le nouveau Cabinet décida à l'unanimité qu'il convenait de considérer les créances comme un actif.

(3) Cf. p. 10.

la plus précise sans qu'aucun doute pût être jamais élevé sur leur légalité.

Le 22 juin 1921, le Président HARDING adressa au sénateur PENROSE, président du Comité des Finances du Sénat, le texte d'un projet de loi, autorisant le Secrétaire du Trésor, avec son approbation, à négocier toutes opérations de consolidation, de conversion ou de prorogation du délai de remboursement, soit du principal, soit des intérêts, soit des deux à la fois, de toute obligation d'une puissance étrangère, présente ou à venir, au mieux des intérêts des Etats-Unis. Ces opérations s'appliquaient à la transformation des dettes de chaque Gouvernement en obligations définies de ce Gouvernement *ou de tout autre*.

Ce projet se heurta à l'opposition de la majorité des Représentants et des Sénateurs jaloux de conserver leur tutelle en la matière.

Sur la demande des Sénateurs, M. MELLON joignit à son projet, à titre documentaire, un plan détaillé de consolidation portant principalement sur la dette anglaise. Nous croyons utile d'en tracer les grandes lignes, parce qu'il est appelé à servir plus ou moins de modèle dans l'avenir (2).

Plan de Consolidation

PRINCIPE. — La somme due par l'Angleterre était divisée en 12 séries d'obligations (désignées par des lettres, de A à L), de valeur et d'échéance différentes, convertibles en or à l'équivalence

(1) Annual Report 1921, p. 41.

(2) M. MELLON, pris au dépourvu, présenta à la Commission un plan vieux d'un an déjà, œuvre du Président HARDING.

de £ = \$ 4.8665, productives d'un intérêt de 5 % payable semestriellement à partir du 15 avril 1922. Aucune réduction d'intérêt, aucun prélèvement sur le capital ne pouvaient être opérés par l'emprunteur en raison de ses lois propres.

RÈGLEMENT DES INTÉRÊTS ARRIÉRÉS. — Les obligations des séries A et E contenaient une clause stipulant que les intérêts non payés pendant trois ans devenaient exigibles le 15 avril 1922, c'est-à-dire qu'à cette date l'emprunteur devait verser une somme équivalente à 15 % du capital. Mêmes modalités pour les autres séries, sauf que pour la série B le paiement au 15 avril devait être légèrement supérieur à 15 % et pour les séries C. D. F. G. H. I. J. K. L. quelque peu inférieur.

AMORTISSEMENT. — Etaient prévus la constitution d'un fonds commun d'amortissement et par conséquent le paiement d'une prime en même temps que les intérêts, à partir du 15 octobre 1928. Cette prime comprenait deux éléments :

1° Une somme variable, égale à la différence entre 2 1/2 % de la valeur primitive du capital des obligations et 2 1/2 % de la valeur du capital restant dû à chaque échéance d'intérêts.

2° Une somme fixe de 1/4 % du capital à dater du 15 octobre 1928 jusqu'au 15 octobre 1930 ; de 1/2 % du 15 octobre 1930 jusqu'au 15 avril 1938 inclusivement pour les obligations des séries E. F. G. H. I. J. K. L. devant s'éteindre à cette date et jusqu'au 15 avril 1947 pour les obligations des séries A. B. C. D.

La totalité de la dette devait donc être disparue le 15 avril 1947.

NÉGOCIABILITÉ DES TITRES. — A la demande des Etats-Unis, la Grande-Bretagne devait convertir tout ou partie du capital des obligations en un montant équivalent en titres 5 % au porteur de \$ 50, 100, 500, 1.000 ou nominatifs de \$ 100, 500,

1.000, 10.000, 50.000 et en titres au porteur de £ 100, 500, 1.000, 5.000 ou nominatifs de £ 100, 50, 1.000, 10.000, 50.000 sur la base de £ = 4,8665 (1).

Toutefois l'Angleterre avait la faculté de racheter pour la totalité ou pour partie les obligations dont l'Amérique lui aurait demandé la conversion en titres négociables.

Au cas où les Etats-Unis auraient émis, sous le régime du First Liberty Bond Act des emprunts à un taux supérieur à 4 1/2 % ou converti des Liberty Bonds au moyen d'un emprunt dont le taux d'intérêt aurait été supérieur à 4 1/2 %, les obligations des séries A (soient \$ 577.500.000 en principal) auraient été converties en titres négociables et échangeables au pair contre des bonds américains. Auquel cas l'intérêt servi à ces titres aurait pu dépasser 5 %, sans jamais être inférieur au plus haut taux d'intérêt servi par les Etats-Unis à leurs souscripteurs (2).

ASSURANCE CONTRE LA FUITE DE L'OR. — Si la balance des comptes américaine devenait déficitaire, la Grande-Bretagne s'engageait à fournir aux commerçants américains des lettres de change sur Londres, par la mise en vente au pair à New-York d'un nombre illimité de traites libellées en livres sterling, le produit de cette vente étant affecté au service des obligations ou à leur rachat.

RÈGLEMENT GÉNÉRAL DES DETTES INTERALLIÉES. — Ces dettes auraient pu être refondues en nouvelles obligations, d'un

(1) Le dessein du Président HARDING était de remettre ces titres au public en échange des Liberty Bonds en circulation, et de compenser la dette intérieure américaine par la créance sur l'étranger. Ce plan à l'inverse de celui du sénateur SMOOT (v. p. 80) offrait l'avantage de ne pas accroître le nombre des valeurs en circulation sur le marché.

(2) Par cette clause l'Amérique s'assurait pour un montant de \$ 577.500.000, contre toute modification de la valeur en capital de leur créance sous l'influence des fluctuations du loyer de l'argent.

type uniforme, selon les principes ci-dessus, afin de *rendre possibles les échanges*, toute substitution de créance comportant d'ailleurs l'aval de la nation qui aurait remis en règlement des obligations d'une puissance tierce.

On voit combien M. MELLON s'était montré désireux de calmer l'opposition ; mais ce document ne le liait nullement pour l'avenir ; seul le projet de loi lui-même importait. Les sénateurs méfiants se souciaient fort peu de s'aliéner la faveur de la foule en accordant au Secrétaire du Trésor une procuration aussi générale et notamment la faculté de reculer les échéances des intérêts ou d'opérer la substitution à une créance de premier ordre d'une créance douteuse (1). Le Congrès préparait les élections du mois de novembre 1922 ; aucun parti sous peine de courir à un échec ne pouvait faire montre de la moindre indulgence vis-à-vis de l'Europe ; l'intransigeance des Républicains croissait. Le Bill PENROSE fut repoussé parce qu'entaché du vice d'inconstitutionnalité : il était sans précédent qu'un fonctionnaire public revendiquât une telle autonomie. Il fallait faire payer les Alliés au plus tôt ; de nombreuses lois en instance devant le Congrès reposaient sur le versement des intérêts : Public Welfare Bill, New-good Roads Bill, Soldier Bonus Bill... Le sénateur NORRIS se créait une énorme popularité en soutenant ce dernier projet. Il s'agissait d'accorder une prime de démobilisation à tout Américain ayant endossé l'uniforme pendant la guerre (2) ; la politi-

(1) De l'Allemagne par exemple ; en ce sens sénateurs REED SMOOT, SIMMONS.

(2) Pendant les hostilités, le Gouvernement avait institué un vaste système d'assurances sur la vie pour risques de guerre ; les primes étaient payées concurremment par l'Etat Fédéral, l'Etat particulier auquel ressortissait l'assuré, et par ce dernier lui-même. On pouvait ainsi s'assurer pour un capital de 1.000 à 10.000 dollars (pour une

que des pensions traditionnellement pratiquée en Amérique comme arme électorale atteignit là son apogée ; les victimes de la guerre étaient déjà largement indemnisées ; on voulait dédommager les vétérans valides. M. Hamilton FISH, membre de la Chambre des Représentants proposait à ses collègues pour y atteindre, d'user des intérêts des dettes européennes ; l'adoption de ce mécanisme, soutenait-il, mettrait fin à toute agitation dans les pays alliés en faveur d'une annulation ; car le sentiment dans ces contrées, surtout parmi les anciens combattants, serait unanimement en faveur d'un remboursement des emprunts, si profitable à d'anciens compagnons d'armes (1). M. Mc CUMBER préconisait même la fusion de ce projet avec la loi de consolidation en discussion. Le Bonus Bill devait être voté au mois d'août 1922, ainsi qu'un amendement permettant d'employer les intérêts des dettes étrangères à l'octroi des primes, mais il ne reçut pas la sanction de l'exécutif, le Président ayant opposé son veto.

Les débats en vue de la constitution d'un organisme de consolidation se poursuivirent pendant plus de huit mois durant lesquels s'affirmèrent les sentiments hostiles des élus de la nation américaine (2). L'attitude de la France à la Conférence du Désarmement, à Washington, en novembre 1921, fournit un nouvel argument aux nationalistes intransigeants.

Il importait de clore ces discussions au plus vite : le moratoire accordé aux Etats débiteurs prenait fin le 15 avril 1922 (3). Le 9

assurance de ce dernier montant, un individu de 25 ans payait \$ 6,60 par mois). Au 30 juin 1919, le nombre des assurés s'élevait à 4.334.141, le capital assuré à \$ 39.046.202.000 (soit une moyenne de \$ 9,009 par personne) ; au 30 septembre il avait été payé pour décès ou invalidité permanente totale \$ 1.042.457.673 ! (Annual Report 1917 et suiv.).

(1) New-York Tribune, 18 juillet 1921.

(2) Voir les relations des séances du Comité des Voies et Moyens depuis 1920 dans l'Annual Report.

(3) C'est-à-dire que le service des intérêts devait reprendre le 15 octobre suivant.

février 1922, le Président HARDING devait approuver le « Refunding Bill » (1), consacrant l'échec de son administration et la rigueur excessive des prétentions du Congrès :

ARTICLE 1^{er}. — Il est créé par la présente une Commission de la dette étrangère occasionnée par la guerre mondiale (World War Foreign Debt Commission). Cette Commission se compose de cinq membres, dont l'un sera le Secrétaire du Trésor, qui exercera les fonctions de Président, et dont les quatre autres membres seront nommés par le Président (des Etats-Unis) avec l'avis et l'autorisation du Sénat.

ART. 2. — Sous réserve de l'approbation du Président, la Commission instituée par l'article 1^{er} est, par la présente, autorisée à opérer la consolidation ou la conversion et à proroger les délais de paiement du principal ou des intérêts, ou à la fois du capital et des intérêts, de toute obligation d'un Gouvernement étranger quel qu'il soit, actuellement détenue par les Etats-Unis d'Amérique ou de toute obligation d'un Gouvernement étranger quel qu'il soit, reçue postérieurement à l'adoption de la présente loi (y compris les obligations détenues par l'United States Grain Corporation, le Département de la Guerre, le Département de la Marine ou l'American Relief Administration), résultant de la guerre mondiale en « bonds » ou autres obligations dudit Gouvernement étranger en remplacement des bonds ou autres obligations détenues par les Etats-Unis, les bonds ou obligations substitués ayant telle forme, et comportant telles conditions et telle date ou telles dates d'échéance et tel taux ou tels taux d'intérêt et telles garanties qui seront jugés au mieux des intérêts des Etats-Unis d'Amérique.

Toutefois, aucune des dispositions de la présente loi ne devra être interprétée comme autorisant la Commission à proroger la

(1) Annual Report for the fiscal year 1922, p. 24.

date d'échéance des « bonds » ou obligations dus aux Etats-Unis par un Gouvernement étranger quel qu'il soit, au-delà du 15 juin 1947 ou à fixer le taux d'intérêt à moins de 4 1/4 0/0 par an.

En outre, quand l'obligation (ou bond) d'un Gouvernement étranger dont il s'agit aura été consolidée ou convertie ainsi qu'il est prévu par la présente loi, la Commission n'aura plus aucun pouvoir sur l'obligation (ou bond) consolidée ou convertie.

ART. 3. — *La présente loi ne pourra être interprétée comme autorisant l'échange de « bonds » ou autres obligations d'un Gouvernement étranger quel qu'il soit contre des bonds ou obligations d'un autre Gouvernement étranger ou l'annulation d'une partie quelconque de la dette dont il s'agit autrement que par voie de remboursement.*

ART. 4. — Les pouvoirs accordés par la présente loi prendront fin à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'adoption de la présente loi.

ART. 5. — Le rapport annuel de la Commission sera incorporé dans le Rapport annuel du Secrétaire du Trésor sur la situation des Finances, mais la Commission devra transmettre immédiatement au Congrès des copies de tous accords de consolidation conclus, avec l'approbation du Président, avec chacun des Gouvernements étrangers en vertu des pouvoirs conférés par la présente loi.

La Commission (1) entra aussitôt en fonctions et fit savoir aux divers Gouvernements débiteurs qu'elle était en mesure de recevoir leurs représentants afin d'établir un règlement définitif.

(1) Ainsi composée :

Président : M. MELLON, secrétaire du Trésor.

Membres : MM. HUGHES, secrétaire d'Etat ; HOOVER, secrétaire du Commerce ; Reed SMOOT, sénateur, et Th. E. BURTON, député.

Secrétaire : M. Eliot WADSWORTH, secrétaire adjoint du Trésor.

CHAPITRE III

Les fluctuations de la politique de M. Lloyd George : Projet Blackett et Note Balfour - Plan Poincaré - Elections américaines et anglaises - M. Bonar Law - Conférence de Paris.

Ce fut seulement à la fin de l'année 1921 que l'attitude des Etats-Unis retint l'attention des dirigeants européens. Ceux-ci s'étaient jusque-là principalement occupés du recouvrement de la créance sur l'Allemagne ; les Conférences avaient succédé aux Conférences ; la France y abandonnait chaque fois une parcelle de ses droits, sans la moindre compensation ; l'Etat de paiement du 5 mai 1921 fut une revision déguisée du Traité de Versailles au profit du vaincu : l'Angleterre en proie à un malaise économique violent poursuivait quant aux réparations une politique qui fût favorable à la reprise de son activité commerciale.

Pourtant l'Allemagne, *au lendemain de l'occupation de la rive droite du Rhin*, au mois d'avril, avait formulé des contre-propositions, dont la lecture est singulièrement troublante aujourd'hui :

ARTICLE 1^{er}. — L'Allemagne se déclare prête à reconnaître une dette s'élevant en tout à 50 *milliards de marks-or*...

ART. 2. — Elle émettra un *emprunt international* dont le montant, l'intérêt et le fonds d'amortissement seront fixés par un accord général. Le montant en sera tenu à la disposition des Alliés...

ART. 5. — Pour hâter le remboursement du reliquat, l'Allemagne concourra avec toutes ses ressources à la reconstruction des régions dévastées. Elle est prête à entreprendre elle-même le relèvement des villes, des villages et des hameaux et à prendre part à la reconstruction, à l'aide de main-d'œuvre, de matériaux et d'autres ressources de la manière qui conviendra aux Alliés. Elle paiera elle-même les dépenses que cela entraînera.

ART. 6. — Indépendamment de la reconstruction, elle est prête à fournir aux Etats intéressés des matériaux et à leur rendre tous les services possibles sur des bases purement commerciales...

ART. 8. — *L'Allemagne est préparée, si les Etats-Unis et les Alliés le désirent, à prendre à sa charge une partie de la dette des Alliés vis-à-vis des Etats-Unis, autant que ses moyens le lui permettront.*

ART. 10. — Elle s'engage à trouver des souscripteurs à l'emprunt en le garantissant par des biens et des recettes publiques.

Ces propositions ne furent peut-être pas examinées assez sérieusement à l'époque ; l'opinion publique ne le permettait pas : elles émanaient de l'Allemagne et reproduisaient les principes selon lesquels M. KEYNES depuis deux ans prêchait que seul était possible le salut de l'Europe ! La France aurait eu quelque intérêt, devant l'intransigeance de ses créanciers, à lier immédiatement Dettes et Réparations, de façon qu'à toute modification des dernières correspondit une réduction proportionnelle ou une annulation des premières ; tous ses hommes d'Etat con-

venaient, dans les réunions privées tout au moins, que l'Allemagne ne paierait jamais les 135 milliards ; autant aurait valu dès le début se servir de la partie irrécouvrable des Réparations comme d'une arme diplomatique ; l'Angleterre, durant cette période, sentant le danger se garda bien d'élever aucune réclamation concernant sa créance ; elle obtenait de la sorte gratuitement force concessions en faveur de l'Allemagne ; il lui serait toujours loisible d'obtenir davantage en faisant valoir ses droits sur ses alliés.

Les deux éléments finirent par s'enchaîner en dépit des protestations de la France ; il convenait à l'approche du terme des moratoires, devant l'hostilité du Congrès américain, de conclure des arrangements pour la liquidation des dettes interalliées européennes. En décembre 1921, MM. LOUCHEUR et Lloyd GEORGE, aux Chequers élaborèrent un plan, autour duquel flotte un certain mystère que le ministre français ne s'est jamais complu à dissiper, consacrant le principe de l'interdépendance des deux espèces de dettes.

Sur cette base, Sir Bazil BLACKETT, expert officiel anglais établit bientôt (avril 1922) un projet minutieusement étudié, dont l'importance au lendemain de la création de la Commission américaine était extrême. En voici la teneur :

PROJET BLACKETT. — Les créances interalliées, s'élevant au total de 65 milliards de marks-or, se décomposent ainsi :

Créance américaine sur l'Europe : 40 milliards marks-or (dont 15 sur la Grande-Bretagne).

Créance anglaise sur le Continent : 20 milliards marks-or.

Créance française sur le reste du Continent : 5 milliards marks-or (la Russie étant hors de calcul).

La dette allemande au 1^{er} janvier 1922, était évaluée à 110 milliards de marks-or, que l'on pouvait répartir de la façon suivante:

1° 45 milliards à titre de Réparations (celles-ci étant payables en nature ou par le moyen d'un emprunt international).

2° 65 milliards exigibles seulement selon certaines éventualités et en garantie des Dettes interalliées. Si un des anciens alliés ou associés jugeait bon d'annuler sa créance, l'équivalent de la somme annulée était déduit de ce total de 65 milliards. En cas d'une annulation générale l'Allemagne ne devait plus que 45 milliards. En cas de refus par l'Amérique, les *prétentions anglaises se réduisaient au paiement par l'Allemagne à l'Angleterre des 15 milliards de marks-or nécessaires.*

L'Angleterre et la France s'engageaient à ne réclamer aucune somme au titre des dettes de guerre, sauf dans l'hypothèse où, l'Amérique persistant dans ses revendications, l'Allemagne cessait de faire face à ses obligations de garantie.

Ce projet, émanant d'un si haut fonctionnaire, fut considéré, à son apparition comme exprimant les vues du Cabinet anglais ou pour le moins du Premier Ministre ; ce dernier ne fit rien momentanément pour dissiper cette croyance. Le Gouvernement britannique a toujours hésité entre deux voies antinomiques ; s'il veut redonner au Pays sa prospérité, il lui faut faire toutes concessions quant au paiement par l'Allemagne, partant par ses autres débiteurs du Continent ; mais s'il veut respecter la politique traditionnelle de l'Empire, il lui faut jouer de sa créance sur les alliés comme d'une arme diplomatique, mais se heurter à une opposition irréductible de ces derniers quant aux réparations. Le premier chemin était infiniment moins séduisant ; mais M. Lloyd George dut s'y engager, à contre cœur, le regard tourné vers la bonne route si bien entretenue depuis Gladstone par les maîtres de l'Angleterre, prêt à y revenir à la moindre occasion.

Le pays subissait une crise sans précédent en violence et en durée ; à la fin de l'an passé, il comptait encore 1.400.000 chômeurs ; par le canal de Sir Basil BLACKETT, le Premier sacrifia la politique à l'économie. Quelques semaines plus tard, il faisait volte-face, *mais s'aliéna à l'époque la majorité du pays, ce qui provoqua sa chute.*

Déjà au début de mars, il avait adressé aux Gouvernements débiteurs un avertissement qu'ils pouvaient avoir à exécuter leurs obligations en octobre (1), mais ce n'était là qu'un simple préavis ; il se réservait le droit d'exiger les paiements, s'il le jugeait bon (2). Le Projet BLACKETT calma les craintes des débiteurs.

Le 31 mai et le 22 juin (3), M. Lloyd GEORGE commençait à conditionner l'annulation des dettes européennes à une annulation parallèle de la créance américaine sur la Grande-Bretagne.

Néanmoins, M. POINCARÉ pensant que la crise qui bouleversait la vie de cette nation amènerait son collègue allié à ses vues, préparait, en vue de le soumettre à la Conférence de Londres au début du mois d'août, un plan remarquablement agencé, dont MM. de JOUVENEL et François ALBERT avaient fourni les idées-bases à la Tribune du Sénat (4).

PLAN DE M. POINCARÉ. — « On peut considérer que la dette allemande de réparations payable à partir du 1^{er} août 1922 représente environ 120 milliards de marks-or.

(1) Date de la reprise des paiements aux Etats-Unis.

(2) Seuls d'ailleurs pouvaient être exigés dès octobre les intérêts courants. On sait que ni les intérêts arriérés, ni le capital ne peuvent l'être (pour la plus grosse part) avant que trois ans aient passé depuis le rétablissement de la paix, c'est-à-dire depuis le 1^{er} septembre 1921. V. p. 6.

(3) Réponses à certaines questions posées à la Chambre des Communes.

(4) Journal Officiel, Séance du 29 juin 1922.

De ces 120 milliards, le projet faisait deux tranches.

Une première tranche de 50 milliards devait jouir d'une priorité absolue et produire un intérêt de 5 % plus 2 % d'amortissement, à partir du 1^{er} août 1922. Avec des taux ainsi fixés, l'amortissement serait terminé en 25 ans environ.

Dans l'ensemble, 70 % au moins de la première tranche devaient être payés en espèces et 30 % par des prestations en nature.

La dette constituée par la seconde tranche de 70 milliards devait être annulée au fur et à mesure des paiements effectués par l'Allemagne sur la première tranche et des annulations de créance que les puissances alliées s'accorderaient réciproquement. Ces deux causes d'annulation ne devaient se cumuler qu'à partir du moment où l'Allemagne aurait intégralement acquitté la première tranche de sa dette. En pratique voici comment le projet prévoyait l'application de ces principes :

La Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Portugal, la Roumanie, la Yougo-Slavie décidaient immédiatement d'annuler leurs créances réciproques.

Comme le montant de ces créances représente environ 30 milliards de marks-or, il aurait été convenu que la seconde tranche de la dette allemande serait annulée jusqu'à concurrence de 30 milliards, à mesure que l'Allemagne amortirait, pour un montant égal la première tranche de sa dette.

Après cette opération les éléments du problème auraient été les suivants :

L'Allemagne aurait eu à amortir les deux derniers cinquièmes de la première tranche, soit 20 milliards de marks-or.

Les alliés auraient eu à régler leurs dettes envers les Etats-Unis.

Enfin, il serait resté 40 milliards sur la seconde tranche de la

dette allemande qui seraient annulés dans la proportion des paiements que l'Allemagne effectuerait pour amortir le solde de la première tranche (20 milliards) et dans la mesure où les États-Unis consentiraient à la réduction de leurs créances. En tout cas, les Alliés ne prenaient pas l'initiative de fixer à l'Allemagne pour le solde de la seconde tranche des conditions d'intérêt et d'amortissement. Ils se contentaient d'adopter les conditions appliquées par les États-Unis eux-mêmes aux créances que ce solde compenserait » (1).

La presse anglaise semblait favorable à la France ; le *Times*, dans une série d'articles retentissants, préconisait un système analogue à celui de M. POINCARÉ, reposant sur la destruction immédiate par l'Angleterre des bons C. — réparations qui lui seraient remis par les Alliés en paiement de leurs dettes, quelle que fût l'attitude des États-Unis. Le plan POINCARÉ n'était du reste que le projet BLACKETT dégrossi et internationalisé.

Le 17 juillet se précisait le revirement de M. Lloyd GEORGE ; à la Chambre des Communes, il se déclarait hostile aux suggestions du journal londonien. « Ce projet, disait-il, a le désavantage de mettre ce pays-ci dans la situation d'un pays qui rembourse en totalité ce qu'il a emprunté à d'autres pendant la guerre, alors qu'il ne percevra rien soit sous forme de remboursement de ses avances de guerre, soit sous forme de réparations (2).

À la veille des entretiens de Londres, le 1^{er} août, il sacrifiait plus nettement encore l'économie à la politique, en adressant aux Gouvernements la note désormais historique rédigée par le comte de BALFOUR.

(1) Le Temps, 27 août 1922.

(2) Il est à noter que d'après le projet français, l'Angleterre touchait 10 % des paiements allemands.

L'Angleterre, tout en reconnaissant l'injustice de ces obligations contractées pour la réalisation d'une fin commune, conditionnait toute annulation de la totalité des dettes européennes à une annulation par les Etats-Unis de la dette britannique. Mais en aucun cas elle n'avait l'intention de demander à ses débiteurs plus qu'il n'était nécessaire pour payer ses créanciers. M. BALFOUR justifiait cette attitude en déclarant que le produit des emprunts contractés par la Grande-Bretagne auprès du Trésor Fédéral, n'avait fait qu'être transféré aux Alliés ; « l'Amérique avait affirmé sinon formellement du moins en substance que bien que les sommes en question pussent être dépensées par nos alliés, elle n'était disposée à les prêter que sur notre garantie ».

Cette note n'avait pas recueilli l'approbation unanime des ministres anglais ; certains, tels Sir Robert HORNE et peut-être M. Lloyd GEORGE lui-même, en redoutaient les contre-coups sur la politique française à l'égard de l'Allemagne ; le contribuable, dont on prétextait les lourdes charges n'en souffrirait-il pas davantage ? N'était-il pas évident que la France ne paierait qu'à une date lointaine, si jamais elle le faisait ? Ne risquait-on pas de substituer à des avantages immédiats et certains des résultats problématiques ? La majorité sous l'impulsion du Ministre de la Guerre, Sir Laming WORTHINGTON, ne tenait pas, au moment où des nuages s'amoncelaient sur l'Orient, à abandonner un moyen de pression considérable ; ne pourrait-on pas d'ailleurs en user afin d'obtenir de la France une politique de modération vis-à-vis de l'Allemagne ? On aurait belle de lui reprocher son ingratitude, ne la tenait-on pas quitte des 3/4 de sa dette ? L'Amérique ne semblait-elle pas la seule responsable de son malheur ?

A Londres, les alliés, rassemblés devant ce mur infranchissable, ne purent que « s'accorder à déclarer qu'ils n'étaient pas d'accord ».

L'opinion anglaise s'émut. « Nous avons peut-être, lisait-on dans le *Times*, poussé la France à se montrer rigoureuse contre l'Allemagne et en même temps encouragé l'Allemagne à résister ». On assista à une nouvelle chute du mark (1). Les financiers de la Cité fortement engagés dans les affaires du Reich et dans la spéculation sur la devise de ce pays ne manquèrent pas de dénoncer le « calcul machiavélique » du Cabinet, puisqu'il ruinait leurs espérances ; « les banques étaient fortement créancières de l'Allemagne, dont elles possédaient les rentes 3 % d'avant-guerre dans une proportion de 95 % (2). Pour faire cesser le chômage, il fallait s'ouvrir des débouchés, en obtenant pour l'Allemagne des concessions que la France et l'Italie allaient se montrer de moins en moins disposées à accorder. La coopération des alliés était nécessaire. Et la question se posait de plus en plus dans le Royaume-Uni de savoir s'il ne serait pas préférable que M. Lloyd GEORGE cédât la place à un Gouvernement purement conservateur qui saurait maintenir cette union.

Si la note BALFOUR, comme certains l'ont soutenu, visait à convertir le peuple américain à la doctrine européenne, elle manqua complètement son but ; les Etats-Unis s'en offensèrent comme d'une tentative hypocrite pour faire retomber l'odieux du refus anglais sur leurs épaules. Le Secrétaire du Trésor s'empres-
sa de calmer l'opinion publique par un communiqué à la presse ; il s'élevait contre cette allégation du comte de Balfour que l'Amérique avait insisté pour que la Grande-Bretagne se portât garante de sommes avancées aux autres alliés ; « le memorandum remis au mois de juin 1918 par le Trésor britannique, disait-il, stipule que le Trésor américain considère comme un principe cardinal

(1) De 2 centimes 1/2 à 1 centime 1/2.

(2) PINON. — Revue des Deux-Mondes, août, p. 948.

que chaque Gouvernement allié doit donner sa propre garantie pour les articles achetés ; un autre memorandum remis en juillet 1920 dit que la consolidation de la dette britannique n'a aucun rapport soit avec les questions soulevées au sujet des avances de guerre des Etats-Unis à l'Angleterre ou à d'autres Gouvernements, ou avec des questions ayant trait au paiement des réparations par les Empires de l'Europe Centrale... Les avances faites par les Etats-Unis au Gouvernement britannique l'ont été uniquement pour couvrir des achats britanniques (1). « Ainsi quelle que fût la valeur pratique de cette argumentation, le Secrétaire américain prenait nettement position contre les manœuvres britanniques.

La campagne électorale se précisait ardente ; moins que jamais les membres du Congrès désiraient jeter un regard de tendresse vers l'Europe et surtout vers l'Angleterre, pour qui l'Américain nourrira toujours une vive antipathie. M. PARMENTIER, président de la Mission française venue à Washington sur l'invitation de la Commission de la Dette extérieure ne put que constater combien on se leurrerait en Europe sur les sentiments des Etats-Unis et ranger dans ses cartons les dossiers qu'il avait préparés afin d'obtenir quelque indulgence. M. MELLON réclamait instamment au Gouvernement britannique l'envoi d'une délégation similaire, mais munie de pouvoirs suffisants pour prendre, en conformité avec les articles du Refunding Bill, des arrangements positifs ; l'Angleterre en attendant se préparait à payer \$ 100.000.000 d'intérêts (2). La Roumanie sur le point de consolider ses bons du Trésor au moyen d'un emprunt gagé de

(1) Annual Report 1922, p. 22.

(2) Ces paiements furent effectués par tranches de 50 millions le 15 octobre et le 15 novembre 1922.

\$ 175.000.000 se voyait rappeler la priorité de sa dette à l'Amérique (1).

La fièvre électorale se manifestait de façons diverses et contradictoires. Le chômage, les grèves qui s'étaient produits dans le courant du premier semestre étaient imputés par certains à la concurrence étrangère, conséquence de la situation du change ; on agitait dans quelques groupes la menace de l'abaissement du niveau standard de vie. Les candidats, dans leur zèle nationaliste outrancier, prêtèrent l'oreille à ces bruits et votèrent un tarif douanier excessif ; c'était une flatterie électorale dangereuse, car elle lésait la masse des intérêts au profit des industriels. Les mêmes faits se manifestent dans tous les pays à la veille d'un remaniement parlementaire ; le « Tariff Fordney Mc Cumber fut d'ailleurs voté à une faible majorité. Ses conséquences désastreuses pour le consommateur et le fermier exportateur se firent sentir en moins d'un mois ; ses avocats échouèrent pour la plupart aux élections de novembre. Nombreux furent les candidats qui inscrivirent la nécessité de son abrogation en tête de leur programme ; aucun ne fit allusion à l'utilité d'un amendement du « Bill de Consolidation », que sa rigueur pourtant rend impraticable. La défaite partielle des Républicains est due uniquement au mécontentement suscité par le Tariff Bill, par la loi de prohibition des boissons alcooliques, et par le rejet du Soldier Bonus Bill.

En Angleterre, à la même époque, les élections entraînèrent la fin de la Coalition, la chute du ministère Lloyd George et le retour au pouvoir du parti conservateur dont M. Bonar Law devint le leader. Ce fut un soulagement pour les peuples de l'Entente ; les journaux anglais reprochaient à M. Lloyd George de

(1) New-York Times, 3 octobre, 11 novembre 1922.

n'avoir atteint aucun résultat positif pour son pays par sa politique versatile.

Certes la réponse du Gouvernement français (1) à la note Balfour, au mois de septembre, avait pu par sa crudité et sa rédaction peu heureuse, choquer bien des Anglais ; mais il ne semble pas qu'elle ait jamais eu sur l'opinion britannique une influence aussi fâcheuse que le prétendent certains. M. Lloyd GEORGE n'avait-il pas provoqué ce mouvement d'humeur en mettant en échec la politique française à Londres et au sein de la Commission des Réparations : le ministre gallois était condamné depuis longtemps et il était de mode de soutenir que c'était de lui que venait tout le mal. Du reste, l'espoir d'une coopération franchement étroite, telle qu'elle pût par de mutuelles concessions redonner sa prospérité à la nation britannique, l'emportait et emplissait sinon tous les cœurs, du moins tous les esprits.

A l'approche du 15 janvier, date à laquelle expirait le moratoire accordé à l'Allemagne, une réunion des hommes d'Etat de l'Entente s'imposait, qui leur ferait prendre contact et jeter les bases d'une liquidation générale et définitive. L'Angleterre récla-

(1) M. POINCARÉ affirmait que l'Angleterre se trouvait quant à ses créances dans une situation différente de l'Amérique, celle-ci étant entrée dans la guerre, non pour défendre son territoire menacé ou attaqué, mais pour des raisons de principes. D'autre part, le Président du Conseil s'attardait, dans un document de cette envergure, à des questions de pure comptabilité : il demandait une « étude minutieuse » pour ramener le montant des dettes à des chiffres « équitables » lorsque la restauration de ses régions dévastées permettrait à la France d'envisager le règlement. Certaines feuilles hebdomadaires anglaises considérèrent cette réclamation comme une accusation portée contre le Trésor britannique d'avoir fait de la spéculation aux dépens des finances françaises. Mais le bruit fait autour de cette note s'éteignit rapidement ; la presse officielle française s'efforça de son mieux de remédier au mal. Nous sommes persuadés que cette note ne produisit aucun effet sur l'opinion d'un peuple que meut l'intérêt et non le sentiment.

mais pour l'Allemagne un long moratoire ; la France accédait en partie à ce désir, à condition de compenser cette concession par la prise de quelques garanties et par une solution favorable du problème des Dettes Interalliées. Sur ce dernier point le Premier anglais hésitait, avant d'avoir l'approbation de la Chambre des Communes ; peu à peu ses vues se précisèrent ; il retirait la note Balfour et envisageait une annulation des Dettes interalliées européennes au moyen des Bons C. sans la subordonner à l'attitude américaine. Mais l'opposition se manifesta entre MM. Bonar LAW et POINCARÉ au sujet de l'octroi du moratoire allemand avec ou sans saisie de gages. En dépit de ce désaccord, rendez-vous fut pris pour le 2 janvier à Paris ; M. Bonar LAW aux Communes, disait sa volonté de conciliation et son espoir d'une entente définitive : il parlait peu de la question des réparations et des garanties ; toute son attention se fixait sur la créance anglaise sur les alliés, qu'il se déclarait prêt à effacer. M. Stanley BALDWIN, chancelier de l'Echiquier, discutait à Washington des modalités de paiement de la dette britannique. L'Italie, la Belgique se rangeaient aux côtés de la France. Nul doute que M. Bonar LAW, lorsqu'il aurait étudié à fond une question qui ne lui semblait pas familière, ne dût accomplir le même geste.

Le 2 janvier, coup de théâtre, qui plonge dans la stupeur les peuples de l'Entente. Le Ministre britannique présente un plan qu'il s'empresse, afin d'éviter tout compromis, de rendre public et auprès duquel les desseins les plus extrêmes de M. Lloyd GEORGE semblent bien bénins.

Ces événements dont les conséquences incalculables se seront sans doute déjà fait sentir au moment où on lira ce livre, sont présents à l'esprit de tous. En dépit de concessions extrêmes (1)

(1) La part de la France dans l'indemnité réparations était réduite à 11 milliards 1/2 de marks-or.

réclamées pour l'Allemagne, entraînant la revision complète du Traité de Versailles et l'abrogation de l'Etat de paiement du 5 mai 1921, l'Angleterre soumettait l'annulation des Dettes européennes à des conditions fort onéreuses : abandon, 1° par la France du dépôt d'or (1.864.000 millions de francs) effectué dans les caves de la Banque d'Angleterre suivant les accords de 1916 (1) et des bons allemands A représentant sa part dans la dette belge (2 milliards de marks-or) ;

2° par l'Italie d'un dépôt semblable d'un demi-milliard de lires en or et d'un milliard et demi de bons allemands de la première série... On était loin du plan BLACKETT ! Nous n'insisterons pas sur les diverses parties de ce plan dont l'acceptation aurait donné à l'Angleterre la suprématie permanente sur l'Europe.

Il semble que M. Bonar LAW, ou les Experts qui lui suggérèrent son attitude aient recherché la rupture. Le nouveau Cabinet britannique après avoir « tâté le pouls » des dirigeants français, quelques semaines auparavant, sentant que M. POINCARÉ et la Nation qu'il représente ne dépasseraient jamais les limites qu'ils s'étaient tracées, même sous la promesse d'une annulation des créances anglaises, a préféré conserver ces dernières pour l'avenir et rompre avec la France.

Ainsi, en dépit du changement de Cabinet, la politique anglaise reste la même ; elle se démasque même entièrement , on voit enfin où M. Lloyd GEORGE aurait voulu nous entraîner, de concession en concession.

(1) Cette proposition en elle-même était certainement correcte ; que l'on se souvienne des conditions dans lesquelles ces dépôts d'or furent effectués (voir p. 5). Elle était choquante en ce qu'elle faisait partie d'un plan général de liquidation des dettes internationales défavorables en tous points à la France. Les Anglais auraient-ils attendu si longtemps pour formuler une restriction de cette importance si elle avait été parfaitement équitable ?

A Paris, l'arme diplomatique est devenue inefficace pour obtenir le relèvement de l'Allemagne tel qu'on le désire ; il vaut mieux ne pas l'abandonner en échange de concessions insuffisantes pour le retour de l'Angleterre à une vie saine, les dernières qui seraient accordées : ce n'est donc plus le prêteur, mais l'emprunteur qui est roi.

Il est seulement permis de s'étonner que M. Bonar Law, instruit par l'exemple de son prédécesseur, n'ait pas été retenu par la menace, pour son pays et pour lui-même, des contre-coups d'une action indépendante de la France. Aussi certains se sont-ils demandé — mais ce n'est qu'hypothèse pure — si l'influence des financiers de la Cité, même poussés par le désespoir, aurait suffi pour lui dicter une conduite aussi étrange, en contradiction absolue avec l'attitude de franchise et de conciliation qu'il semblait avoir observée jusque-là et si des mobiles plus puissants et plus mystérieux ne lui ont pas permis de s'engager brusquement sur cette route dangereuse pour le voyageur solitaire. Ne doit-on pas voir dans ces événements les symptômes d'une orientation nouvelle de la politique des alliances ?

CHAPITRE IV

Etat de l'opinion

§ I. — ANGLETERRE

L'Angleterre est une nation de commerçants que gênent les réparations.

Sa prépondérance sur le marché mondial repose sur la puissance de son crédit. En répudiant ou en n'exécutant pas ses engagements, elle courrait le risque d'affaiblir la valeur de sa signature, d'être supplantée comme elle l'a tant redouté à la fin des hostilités par les Etats-Unis. Du reste, l'esprit de ce peuple d'hommes d'affaires se révolte à l'idée d'un manquement à ses obligations. Aussi la masse anglaise a toujours envisagé le paiement de sa dette à l'Amérique (1) ; les démarches exercées à Washington par ses dirigeants après l'armistice blessèrent son amour-propre. Mais en bonne négociante, elle aurait souhaité voir ses propres débiteurs endosser cette charge. Sous l'influence

(1) Le stock de valeurs étrangères étant évalué par d'éminents économistes tels que Friedman, Hartley Withers à \$ 3.000 millions, les Anglais ont même envisagé leur mobilisation par le Trésor britannique au moyen de l'échange contre des fonds d'Etat et leur remise immédiate à l'Amérique en règlement des 4/5^e de sa dette. On peut se demander si l'Amérique accepterait des titres libellés pour la plupart en livres, alors que sa créance est fixée en dollars.

de la crise économique il lui fallut modifier ses désirs ; elle se rendait compte que ni la France, ni l'Italie ne pourraient s'acquitter avant longtemps ; le contribuable déjà accablé d'impôts supporta résolument ce nouveau fardeau afin que le dollar ne conservât pas sa suprématie ; on a calculé que les versements annuels à l'Amérique équivalent à 9 1/2 % de la valeur totale des produits et objets manufacturés que la Grande-Bretagne a exportés en 1913 ; ces sacrifices supplémentaires étaient agréablement compensés dans son esprit par la perspective du maintien de l'hégémonie britannique sur le Continent.

Nous avons montré comment l'influence des lois économiques avait conduit l'Angleterre à envisager une annulation des dettes de ses alliés afin d'obtenir un traitement favorable pour l'Allemagne. La vie de cette puissance est intimement liée à la vie de la partie orientale du Continent européen ; ses principaux débouchés lui sont interdits ; la Russie par suite de l'insécurité des transactions, les pays du centre et principalement l'Allemagne, par suite de la dépréciation de leur monnaie. Elle s'engageait à Gênes le 15 avril 1922 à annuler une portion considérable de la dette russe envers elle-même, en considération de la situation de la Russie et invitait ses alliés à l'imiter (1). Il lui fallait surtout stabiliser le mark à des cours normaux et non prohibitifs afin de hâter le relèvement de sa principale cliente et surtout de lui enlever les facilités de concurrence sur les marchés internationaux. On conçoit dès lors que les Réparations lui aient cau-

(1) Au moment où M. Lloyd GEORGE allait conditionner l'annulation des dettes de ces mêmes alliés à une opération similaire par les Etats-Unis ! La situation de la France aurait dû, si les dettes n'étaient pour l'Angleterre autre chose qu'un objet de marchandages politiques, justifier au moins (!) un traitement identique ; « le passé, lisait-on à l'époque dans le Temps, établit une certaine différence de valeur croyons-nous, entre les arguments de Paris et ceux de Moscou ».

sé une gêne considérable et que ses efforts aient tendu vers la réduction et vers l'octroi de longs délais de paiement. Il lui fallait pour obtenir ces concessions accorder un traitement aussi favorable à ses alliés débiteurs ; mais alors qu'elle proclamait que le chiffre de l'indemnité allemande défilait le bon sens économique, elle ne semblait nullement disposée à montrer la même tendresse à l'égard de ses amis d'hier. Agissant à contre-cœur, elle s'est toujours contentée, et seulement lorsqu'elle y fut forcée en 1922 de faire miroiter à leurs yeux cette possibilité d'annulation et d'obtenir ainsi, sans bourse déliée, ce qu'elle désirait pour l'Allemagne. D'ailleurs il faut s'entendre : si on lui en donnait la possibilité, elle ne supprimerait pas la créance-réparations ; ce qu'elle veut c'est, une fois le montant réduit à un chiffre suffisant, permettre à l'Allemagne de se relever en lui accordant de longs moratoires ; ainsi elle aurait toute faculté pour régler le niveau que ne devrait pas dépasser ce relèvement sous peine de devenir dangereux pour elle-même. Cette tutelle économique se marierait à la vassalité diplomatique.

L'erreur de l'Allemagne est de n'avoir pas compris, malgré les avertissements de Lansburgh (1) qu'elle faisait le jeu de l'Angleterre, que la politique des Havenstein et des Rathenau la conduisait à la ruine et qu'en ne faisant pas l'impossible pour payer, elle se livrait pour toujours à son ancienne rivale ; ses avoirs industriels sont aux mains des Anglais (2). Elle ne voit pas non plus qu'elle sera toujours limitée dans ses débouchés et que le seul moyen pour elle d'écouler ses produits serait de les diriger sur les régions dévastées. Il est certain que la même tactique à

(1) Dans la revue « Die Bank ».

(2) Cf. le contrôle identique des Français sur les filatures de Lodz (Pologne).

l'égard des alliés débiteurs est dans le fond de la pensée anglaise (1). Mais le Gouvernement français, pratiquant enfin à son tour la politique du « bargaining weapon » (2) a su lui résister jusqu'ici et rallier à ses vues le bloc continental (3).

§ 2. — ETATS-UNIS

On a souvent coutume, pour exprimer l'opinion du peuple des Etats-Unis, de citer les discours et les écrits de ses financiers et de ses économistes (4). Au mois d'octobre dernier, se réunissait à New-York le Congrès des Banquiers américains, dont les membres, surtout ceux qui prirent la parole préconisèrent une politique d'annulation ; M. Mac KENNA, ex-chancelier de l'Echiquier et Chairman de la Barclay's Bank de Londres, dans une déclaration retentissante, exposa les conséquences désastreuses du paiement pour la nation créancière ; les banquiers firent chorus. Croyant enfin venue l'heure de la délivrance, la France et l'Italie exultèrent. En réalité, l'agitation créée par ces quelques financiers à la veille des élections, produisit sur la foule une impression détestable. Les journaux de l'époque en

(1) Cf. notamment « Daily Chronicle », 18 août 1922.

(2) Terme employé par la Fédération des Industries Britanniques dans une adresse à son Gouvernement afin de l'inciter à se servir des Dettes interalliées comme d'un moyen de marchandage.

(3) Pendant longtemps les ministres d'Italie demeurèrent sous la dépendance la plus servile du Cabinet anglais, auquel ils fournissaient un appui précieux au sein des Conférences. Cette subordination, blessante pour l'amour-propre national et nuisible aux intérêts du pays, fut une des causes de la poussée réactionnaire qui porta les fascistes au pouvoir en la personne de M. Mussolini.

(4) Les Américains dont nous avons eu l'occasion de donner les noms au Titre I, Deuxième partie, appartiennent tous à ces deux classes de la Société.

font foi. Le Gouvernement s'empessa de déclarer publiquement qu'il ne partageait nullement les vues des banquiers. Les financiers sont assez mal jugés par leurs compatriotes, auxquels leur propagande ne paraît ni personnelle, ni désintéressée ; n'aspirent-ils pas à voir se renouveler l'ère des ouvertures de crédit, des placements d'emprunts européens sur leur marché, tous profits dont ils sont privés actuellement ? Wall Street et l'Atlantique Est ne sont pas toute l'Amérique (1). La masse, la seule dont l'existence pourrait se trouver menacée au dire de certains par un remboursement des créances, est nettement et de plus en plus hostile ; masse énorme, puisqu'elle englobe les milieux industriels de Chicago et du Middle West et les milieux agricoles de l'Ouest et du Sud.

Depuis 1919, les Européens, très insuffisamment renseignés, n'ont fait qu'affermir ce sentiment par une politique maladroite. M. KEYNES s'avisa d'abord de tracer aux Etats-Unis le chemin du devoir ; on sait avec quelle mordante ironie il s'est attaqué dans son premier livre à leur Président ; le peuple s'offusqua de voir molester son idôle, même déchue, par un étranger et surtout par un Anglais. En 1921, la Conférence de Washington détruisit dans les cœurs tout sentiment d'indulgence à l'égard de la France ; le but de cette assemblée était, en partie tout au moins, d'obtenir que tous les efforts de l'Europe allassent à la restauration économique plutôt qu'aux armements ; le Gouvernement français réserva sa liberté d'action quant à la construction des sous-marins. Le congressman REAVIS, du Nebraska, se faisant l'écho de l'émotion populaire, présentait aussitôt une proposition de résolution pour inviter l'Administration à récla-

(1) La grande voix de M. Edwin Seligman doit venir jusqu'en France pour trouver des échos favorables.

mer le paiement de ses dettes à toute nation débitrice se préparant à dépenser de grosses sommes pour ses armements navals. Le maintien sous les armes d'une nombreuse armée, source de frais considérables accentue l'opposition. La presse de Hearst, si puissante, trouve là de précieux ferments pour développer sa propagande germanophile.

On s'étonne dans notre pays que l'Amérique ne saisisse pas combien ces dépenses nous sont nécessaires pour faire entendre notre voix ; tel le soldat aux avant-postes se serait vu pendant la guerre reprocher son attitude belliqueuse par quelque lointain officier d'habillement. L'homme de la rue, « the man in the street », est aussi mal documenté sur la situation européenne que le Français sur les questions intérieures américaines ; il a tendance à s'intéresser à l'Europe, de la même manière que celle-ci considèrerait avant la guerre les petits pays balkaniques ; la France surtout est l'enfant terrible de l'ancien Continent ; par la stérilité de nos polémiques, nous avons mécontenté des hommes qui jugent leurs semblables non à leurs paroles mais aux résultats de leurs actes ; l'engouement pour la France victorieuse fait place à un certain mépris (le mot ne nous semble pas trop fort). Les soldats qui vinrent combattre sur le sol français, partageant leur temps entre la solitude ravagée du front et les séjours rapides dans nos grandes villes, ont connu notre pays sous ses aspects les moins flatteurs ; ils ont tout ignoré de la France laborieuse des champs, de la vraie France ; aussi ont-ils accentué l'impression de légèreté et de paresse que nous avons désormais parmi eux. Nos services de propagande, inexistantes auprès de l'organisation pro-allemande n'ont rien fait pour sauver notre réputation. Maintenant il est bien tard. Le voyage de M. CLEMENCEAU, si noble par son but, n'a produit aucun résultat :

les Américains ont applaudi l'homme, le « great old man », le paladin de la grande Croisade — en tant qu'il ne personnifiait pas la France d'aujourd'hui. La grande voix de la Société des Nations, lors de la dernière session, ne les toucha pas davantage, en raison de leur hostilité à l'encontre de cet organisme international. Jamais on ne fera admettre au colon de la vallée du Mississippi qu'il ait eu à cette vaste entreprise le même intérêt que le fermier français ou l'armateur anglais ; il est secrètement flatté de dominer son voisin anglo-saxon et préférerait s'il nourrissait jamais de meilleurs sentiments envers le reste du Continent, faire effort sur lui-même et se montrer irréductible, pour ne pas se démettre de cette plaisante tutelle. Il s'aperçoit que son intervention dans les affaires d'Europe lui cause bien des soucis ; fidèle à la doctrine de MONROË, telle que les pan-américains la concevaient avant 1917, il aspire à une politique insulaire.

L'isolement géographique du pays crée naturellement cette tendance séparatiste. Les Etats-Unis se suffisent à eux-mêmes pour nourrir et habiller leur population ; la vie économique est essentiellement une vie d'Etats à Etats ; le commerce intérieur dépasse de beaucoup le commerce extérieur et, dans le placement du capital et du travail, le développement interne a absorbé la grande majorité du peuple. Alors que le sort de l'Angleterre est lié au sort du Continent, l'Amérique peut se passer sans grand dommage de cette clientèle : crise vitale d'une part, de l'autre léger malaise, auquel on peut même remédier. La nation américaine, parce qu'elle n'envisage pas le problème sous un jour aussi angoissant réclamera toujours de ses dirigeants une politique inflexible quant au principe du remboursement des créances de guerre.

§ 3. — FRANCE

« Nous vivons à une curieuse époque : les informations de presse sont faites exprès pour coïncider avec l'opinion la plus erronée, parce que c'est celle-là qui est la plus répandue. Et il y a ainsi pendant d'assez longues périodes, des contradictions scandaleuses ou risibles entre ce que les hommes disent et ce qu'ils écrivent. »

J. M. KEYNES.

« La crise actuelle de l'Europe ressemble à ces transformations irréversibles qui ne permettent jamais de récupérer, sous une forme utilisable, l'énergie qui se dépense progressivement. »

« LE TEMPS ».

Longtemps on a laissé ignorer au pays la gravité de la question, voire même son existence. A une époque où de multiples désillusions n'avaient pas encore assagi la masse, cette révélation aurait sans doute provoqué des réactions assez désagréables, pour ceux qui, dans leur « vaste orgueil », avaient endossé la responsabilité de cette politique financière ; mais le public, à mesure qu'il sera mieux documenté, se persuadera de plus en plus qu'il y eut au moins un moment, où, devant l'intransigeance des créanciers, la liquidation de la guerre aurait pu être opérée sur des bases différentes.

Tout favorisait ce silence ; en raison de l'importance pour la France de la restauration de ses terres dévastées, les pensées se concentraient sur les moyens d'obtenir le règlement de l'indemnité allemande. Et lorsqu'il fallut dévoiler quelles dettes énormes grevaient encore le passif national, l'annonce en fût faite discrètement dans la mesure du nécessaire. Plutôt que de lier

rapidement le problème des réparations et celui des dettes, les dirigeants préférèrent ne pas heurter l'opinion mal préparée et se concilier la faveur populaire en invoquant l'iniquité d'un pareil traitement ; peut-être certains pensaient-ils sincèrement que la question serait toujours liquidée dans un sens favorable à leur pays, parce que, dans leur esprit, les motifs d'annulation devaient être éternels ; le souvenir des échecs subis par la cause française dans une période éminemment favorable, aurait dû les mettre en garde contre de telles utopies.

Même aujourd'hui, l'ouvrier, le paysan ignorent ce que sont exactement ces dettes interalliées, dont ils apprennent l'existence trois ans après avoir lâché le fusil pour reprendre l'instrument de travail ; avec leur bon sens naturel, ils s'étonnent que ces étrangers, ces camarades auprès desquels ils combattirent autrefois, viennent ainsi leur réclamer une contribution, en dépit de leurs souffrances ; ils se souviennent de ces mots pompeux auxquels ils avaient fini par s'accoutumer : Civilisation, Idéal, Équité... Si on les interroge, on constate que la moitié se désintéresse de la question, comme de toutes les autres d'ailleurs, parce qu'elle est gagnée par la lassitude ; le reste est soulevé par une indignation que la presse se plaît à entretenir.

Dans les journaux — nous parlons de ceux qui atteignent la grande foule — ce sont partout des appels à la Justice, à la Solidarité des peuples, au moment où les faits se chargent d'en prouver l'inutilité ; ce ne sont que citations de financiers et d'économistes américains favorables à la France, VENDERLIP, Otto KAHN, SELIGMAN... Au lieu de montrer le revers de la médaille, on préfère échafauder des plans fantaisistes, établir des parallèles entre l'or et le sang, compenser une dette qui repose sur des bases inébranlables par des évaluations hypothétiques du coût

de nos morts, auxquelles il ne manque que l'acceptation du créancier. On se leurre. Mieux vaudrait ne pas attendre que l'opinion soit en mesure d'apprendre l'exacte vérité ; les événements ont suffisamment démontré le danger de ces atermoiements.

Moralement, la France est tenue de payer ses dettes ; certes elles sont injustes et le Gouvernement recueille l'approbation de tous lorsqu'il s'engage à ne pas considérer ses créances du même genre ; mais ici une fois de plus le Droit l'emporte sur la Justice. La psychologie des peuples est la même que celle des hommes ; ils agissent généreusement par à-coups ; le souci de leur intérêt reprend vite le dessus. La crainte d'un rush de marchandises ne servira pas notre cause autant qu'on se plaît à le répéter. Le créancier se souvient de notre puissance d'épargne ; ne passons-nous pas avant la guerre pour être les banquiers du Monde, alors que notre situation commerciale sur le marché international était honorable, mais non redoutable ? Il pense qu'un jour viendra où la France connaîtra de nouveau une ère de prospérité. Notre désintéressement à l'égard de nos alliés du proche Orient ne l'émeut pas ; il ne voit là que calculs politiques.

Le problème des dettes interalliées est dominé par la recherche de l'intérêt ou par la politique. Lorsqu'il ne peut exploiter l'un ou l'autre de ces mobiles, le débiteur doit s'incliner.

Conclusion

« L'Océan Atlantique est plus large
que le Pas-de Calais. »

« LE TEMPS ».

Nous pensons encore, en dépit des récents événements que la Grande-Bretagne lorsqu'elle aura pris conscience du mal que peuvent lui causer la rupture de l'Entente et l'action isolée de la France finira par s'incliner devant la volonté et l'habileté de notre Gouvernement (1). Notre soutien lui est indispensable en vingt matières diverses pour réaliser le développement rationnel de sa politique.

Même dans le cas contraire, l'attitude ambiguë et intéressée des dirigeants anglais semble nous donner quelque peu le droit de discuter la valeur de notre dette. Il est inadmissible que l'on puisse se servir de cet argent, tout ruisselant du sang de nos soldats, pour nous courber sous le joug du vaincu (2). Bien plus, le remboursement des prêts effectués en vue de l'obtention d'un

(1) Un amendement relatif à l'extension du paiement des réparations en nature rendrait le plan français plus acceptable par l'Angleterre et plus aisément exécutable par l'Allemagne.

(2) M. Bonar Law déclarait à Paris qu'il fallait traiter la question en hommes d'affaires !

résultat commun est lié à la stricte observation du Traité qui sanctionna ce résultat ; le fait pour l'Angleterre de refuser systématiquement de coopérer à l'exécution d'un engagement solennellement pris n'enlève-t-il pas quelque force aux avertissements qu'elle adresse à ses alliés d'avoir à respecter le leur ?

Pour des raisons d'ordre économique ou politique, la solution inéluctable est l'annulation des dettes interalliées européennes.

Seule l'Amérique, ni de gré ni de force, n'annulera jamais sa créance. Sa situation, nous l'avons vu, est très différente de celle de l'Angleterre ; son attitude est une ; en raison de la non ratification par le Congrès du Traité de Versailles, nous n'avons sur elle, comme seul moyen de pression, que l'appel à la Justice et à la Solidarité ; cet argument, vainement invoqué jusqu'ici, sera chaque jour plus inefficace, au fur et à mesure que s'estomperont au loin les souvenirs de la guerre. La crainte d'un malaise économique nous permettra seulement d'obtenir des conditions de paiement moins draconiennes que celles qui furent votées au début d'une période électorale. Mais il faut parler franchement à l'Amérique, ne plus nous dérober à son invite et développer notre propagande, sans permettre que certaines paroles quasi-officielles viennent en détruire les bienfaits. Nous sommes convaincus que les Américains accéderaient à notre désir d'une fixation avantageuse de notre dette après vérification préalable, d'une suspension des paiements, d'un abaissement du taux de l'intérêt et d'une prolongation des délais d'amortissement. Ce qu'ils veulent, sur nous tout au moins, c'est conserver leur créance.

Mais on peut craindre qu'ils ne se laissent entraîner à s'immiscer dans notre politique, militaire, navale ou financière par

exemple. L'avenir n'est-il pas trop sombre pour que nous nous placions volontairement en tutelle ? dans les périodes troublées que nous vivrons longtemps encore, la liberté sera un bien précieux. La Commission de Consolidation ne deviendra-telle pas Gregor suggérerait à la Chambre des Représentants l'idée d'une des garanties, mais fonctionnant cette fois d'une manière idéale ? Tout ce que nous connaissons du sentiment américain nous porte à le croire.

Aussi en arrive-t-on à se demander s'il ne serait pas préférable d'envisager un paiement immédiat par une aliénation directe de capitaux réels.

Un certain mouvement s'est déjà dessiné aux Etats-Unis en faveur du transfert d'un territoire colonial. Ainsi le député Mac Gregor suggérerait à la Chambre des Représentants l'idée d'une cession par l'Angleterre de la région canadienne des Grands Lacs ; « ce serait, disait-il, une bonne affaire pour les deux nations et un bienfait pour les régions cédées qui, possédant les deux rives du Niagara deviendraient le centre industriel du Monde ». Des personnages officiels comme HOOVER, LODGE, des financiers, des économistes y ont fait allusion dans leurs discours ou dans leurs écrits. On a cité pour la France plusieurs de ses colonies, dans le champ d'action de l'Amérique. On connaît le désir nouveau d'expansion coloniale de ce pays, conforme d'ailleurs à la doctrine de Monroë ; le 31 mars 1917, le Secrétaire du Trésor remettait au Ministre plénipotentiaire du Danemark, la somme de 25.000.000 de dollars-or en paiement de l'achat de quelques îlots des Indes occidentales, points stratégiques importants au voisinage de Porto-Rico. Il ne déplairait pas aux Etats-Unis d'acquérir, par exemple, certains postes de surveillance

sur les nations sœurs ou dans l'immensité du Pacifique, voire même en Asie, de nouvelles bases de pénétration. Nous n'insisterons pas sur les conséquences incalculables de cette liquidation pour la France, politiquement, économiquement et financièrement.

Et si l'Amérique refusait cette offre, la bonne volonté dont nous aurions fait preuve ne nous autoriserait-elle pas à modifier notre attitude quant à notre dette ?

La question se pose de savoir si nous sommes en mesure de par la faiblesse de notre population de faire fructifier seuls ces terres lointaines pour le plus grand bien de *tous* les Français et de les défendre le jour où on voudra nous les prendre par la force. N'est-ce pas pour de tels motifs qu'en 1803 la Louisiane fut vendue par Napoléon à la jeune République américaine ? Qui ne se souvient des pages véhémentes où J. B. SAY s'élevait à cette époque contre tout système colonial abusif et disproportionné ? « Un temps viendra, écrivait-il, où l'on sera honteux de tant de sottise et où les colonies n'auront plus d'autres défenseurs que ceux à qui elles offrent des places lucratives » (1).

Sans généraliser de la sorte, ni même partager entièrement les idées du grand économiste ne peut-on admettre un sacrifice partiel lorsque la prospérité d'une nation est en jeu ?

L'opinion ! objectera-t-on ? Nous assistons depuis deux ans à des revirements bien plus étranges. L'opinion d'un peuple, surtout du peuple de France, est une matière plastique et malléable, pourvu qu'elle soit pétrie par des hommes dont le dévoue-

(1) J. B. SAY. — Traité d'Economie Politique. Guillaumin 1841, p. 230 ; dans le même sens, Arthur YOUNG, voyage en France, tome I, p. 436.

ment à la cause commune et la clairvoyance ne puissent être soupçonnés et qu'anime le noble désir de rendre sa vigueur à leur Patrie exsangüe et meurtrie.

Vu : *le Doyen,*
BERTHELEMY.

Vu : *le Président de thèse,*
GERMAIN MARTIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

Bibliographie

1° DOCUMENTS OFFICIELS

France :

Archives Affaires Etrangères.
Archives parlementaires.
Code Civil.
Journal Officiel.
Projet de budget pour l'exercice 1923.
Traité de Versailles.

Etats-Unis :

Annual Report of the Secretary of the Treasury (1917 à 1922).

Angleterre :

Parliamentary Return (1869).

2° OUVRAGES, CONFÉRENCES, ARTICLES

France :

ARNAUDÉ. — Monnaie, Crédit et Change.
BOUILLLOUX-LAFONT. — Essai sur le rôle économique et financier de la Société des Nations.
DÉCAMPS. — Les changes étrangers.
DONIOL. — Histoire de la participation de la France à l'établissement des Etats-Unis d'Amérique.
ENGERAND. — D'abord vérifions les factures... (Illustration économique et financière, 1^{er} avril 1922).
FLINIAUX. — Quelques précisions sur les dettes des Etats-Unis envers la France pendant la guerre de l'Indépendance.

GERMAIN-MARTIN. — Le problème des Réparations. (Conférence à l'Ecole libre des Sciences Politiques).

HOUDAILLE. — La dette anglaise depuis la guerre. (Thèse Paris 1922).

JÈZE. — Dettes interalliées (Les). (Articles parus dans le Journal des Finances).

Id. — Finances de guerre de la France, de l'Angleterre. (Revue de Science et de Législation financières depuis 1915).

LAVISSE et RAMBAUD. — Histoire de France, tomes 8 et 9.

LE FAIVRE. — Notre dette et notre dû. (Revue Universelle, 15 juin 1922).

LÉVY (R.-G.). — La Juste Paix.

MARION. — La dette des Etats-Unis après la guerre de l'Indépendance. (Journal des Débats, 9 avril 1921).

MARTIN (E.). — Histoire financière et économique de l'Angleterre.

NOGARO (B.). — Réparations, Dettes interalliées et restauration monétaire.

PLANIOL. — Traité élémentaire de Droit civil.

SAY (J.-B.). — Traité d'Economie Politique.

TARDIEU. — La Paix.

Etats-Unis :

BARUCH. — Making of Reparations...

FRENCH PUBLIC FINANCE. (Publication de la Bankers Trustcy).

HOUSE. — What really happened in Paris.

KAHN (Otto-H.). — Etats-Unis et les problèmes financiers (Les).

Id. — Europe and ourselves.

SELIGMAN. — The state of our national finances. (American economic review, mars 1922).

VANDERLIP. — What next in Europe ?

Angleterre :

COX (Harold). — Reluctance to receive. Bankers Magazine, mai 1922).

GOODENOUGH. — Some aspects of the problem of the interallied debts and reparation payments. j (Bankers Magazine, mai 1922).

Id. — The Reparations problem.

KEYNES. — Conséquences économiques de la Paix.

Id. — Nouvelles conséquences économiques de la Paix.

Italie :

LUZATTI. (Articles parus dans le Corriere della Sera).

3^e JOURNAUX ET REVUES

France :

Action Française.
Agence Economique et Financière.
Bulletin de la Société d'Etudes et d'Informations Economiques.
Cablôgramme.
Courrier du Parlement.
Echo de Paris.
Economiste Européen.
Europe Nouvelle.
Figaro (Le).
Humanité.
Journal.
Journal des Débats.
Journal des Finances.
Illustration Economique et Financière.
Information.
Matin (Le).
Œuvre (Not^e supplément économique et articles de J. Aubry).
Revue des Deux-Mondes.
Revue Economique et Financière.
Revue de Science et de Législation financières.
Temps (Le).
Vie Financière.

Etats-Unis :

American Economic Review.
Annalist.
Bache Review.
Chicago Daily News.
Commercial and financial Chronicle.
Journal of Commerce.
National City Bank Review.
New-York Herald.
New-York Times.
New-York Tribune.
Political Science Quarterly.

Angleterre :

Bankers' Magazine.

Daily Chronicle.

Daily Herald.

Daily Mail.

Daily News.

Daily Telegraph.

Economic Journal.

Economist.

Financial Times.

London County Westminster and Parr's Bank Review.

London Joint city and Midland Bank Review.

Manchester Guardian (et supplément économique n° 8).

Observer.

Pall Mall Gazette.

Statist.

Sunday Times.

Times.

Westminster Gazette.

Table des Matières

	Pages
INTRODUCTION	5
<i>Première partie.</i> — CONTROVERSES	19
Titre I. — Arguments en faveur de l'annulation des dettes interalliées	19
Chap. I. — Raisons d'ordre historique.	19
Chap. II. — Raisons de justice et d'équité.	22
Chap. III. — Raisons d'ordre économique	36
Chap. IV. — Raisons de force majeure.	41
Titre II. — Arguments contre l'annulation des dettes interalliées	46
Chap. I. — Raisons d'ordre historique.	46
Chap. II. — Raisons d'ordre juridique.	52
Chap. III. — Raisons d'ordre sentimental	59
Chap. IV. — Raisons d'ordre économique	67
Chap. V. — Possibilité de payer.	70
<i>Deuxième partie.</i> — DIVERS FAITS : de la Conférence de la Paix (1919) à la Conférence de Paris (1923).	73
Chap. I. — Autour de la Conférence de la Paix.	73
Chap. II. — Reprise des négociations. — Projet Mellon. — Soldier Bonus Bill. — Commission américaine de la dette extérieure	84

	Pages
Chap. III. — Les fluctuations de la politique de M. Lloyd George : Projet Blackett et note Balfour. — Plan Poincaré. — Elections américaines et anglai- ses. — M. Bonar Law. — Conférence de Paris. .	94
Chap. IV. — Etat de l'opinion	109
§ 1. — Angleterre	109
§ 2. — Etats-Unis	112
§ 3. — France	116
CONCLUSION.	119
